

Statens lederlønnssystem – har det utspilt sin rolle?

Rapport fra utvalg oppnevnt for å gjennomgå statens
lederlønnssystem

15. juni 2022



Til Kommunal- og distriktsdepartementet

Lederlønnsutvalget ble oppnevnt 26. mars 2021 for å foreta en gjennomgang av statens lederlønnssystem og vurdere svakheter og styrker ved dagens retningslinjer og praktiseringen av systemet. Utvalget ble bedt om å fremme forslag til eventuelle forbedringer av dagens system, både hva gjelder innholdet og hvem lederlønnssystemet skal inkludere.

Utvalget legger med dette frem sin rapport. Utvalgets vurderinger og forslag er enstemmige.

Oslo, 15. juni 2022

Ingrid Finboe Svendsen (utvalgsleder)

Jorunn Berland

Iver Bragelien

Harald Furre

Bente J. Kraugerud

Hege Solbakken

Karianne O. Tung

Stina Hansteen Solhøy (sekretariatsleder)

Bente Langsrud Vive

Kristine Brenna

Mats Kristoffersen

Innhold

1 Sammen drag	7
1.1 Utvalgets funn og vurderinger	7
1.2 Utvalgets anbefalinger	8
1.2.1 Elementer i et fremtidig lederlønssystem	9
1.2.2 Rammer for et fremtidig lederlønssystem	10
1.3 Om tiltak for å redusere lønnsforskjeller	11
1.4 Felles lederlønnsprinsipper for «staten i stort»	11
2 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	13
2.1 Utvalgets mandat	13
2.2 Utvalgets sammensetning	14
2.3 Utvalgets arbeid	14
2.3.1 Bidrag og innspill i arbeidet fra ansatte i Kommunal- og distriktsdepartementet	14
2.3.2 Møter og arbeidsform	14
2.3.3 Kunnskapsinnhenting	14
2.3.4 Utvalgets referansegruppe	15
2.3.5 Bidrag og innspill fra eksterne	15
2.4 Rapportens oppbygging	16
3 Statlige lederlønninger- hva er det?	19
3.1 Det statlige tariffområdet	20
3.1.1 Den norske modellen og frontfagsmodellen	20
3.1.2 De sentrale partene i det statlige tariffområdet	21
3.1.3 Virksomhetsbegrepet i staten	22
3.1.4 Arbeidsgiverbegrepet i staten	22
3.1.5 Ledernivåer i staten	22
3.2 Utenfor det statlige tariffområdet	23
3.2.1 Ulike tilknytningsformer	24
3.2.2 Staten som eier	25
3.2.3 Særlig om helseforetakene	25
3.3 Oppsummering	26
4 Formål med dagens lederlønssystem i staten	27
4.1 Å rekruttere, utvikle og beholde gode ledere	27
4.2 Å styrke konsekvenskulturen i staten for å forbedre gjennomføringsevne og handlekraft	28
4.3 Å stimulere til bedre måloppnåelse, bedre resultater og god ledelse	29
4.4 Å bidra til tillit til offentlig forvaltning	30
4.5 Aweininger mellom formål	30
5 Statens lederlønssystem	31
5.1 Historikk og utvikling	31
5.1.1 Perioden 1991–1997: et sentralisert lederlønssystem	31
5.1.2 Revisjonen i 1997: mer kategoribasert og økt ansvar hos departementene	32
5.1.3 Revisjon i 2015: ny lønnsmodell	34

5.2	Dagens lederlønnssystem	34
5.2.1	Sammensetningen av dagens lederlønnssystem	35
5.2.2	Lederstyringsmodulen	36
5.2.3	Lønnsmodulen	40
5.2.4	Oppsummering	42
5.3	Forskjeller mellom statens lederlønnssystem og hovedtariffavtalenes regulering for ledere	42
5.3.1	Kontrakten	42
5.3.2	Medarbeider-/kontraktsamtale	43
5.3.3	Medbestemmelse	44
5.3.4	Lønn	44
5.3.5	Oppsummering	45
6	Lønnsutvikling og lønnsnivå	46
6.1	Lønnsutvikling for ledere på statens lederlønnssystem	46
6.2	Lønnsutvikling for ledere i sammenlignbare grupper	51
6.3	Lønnsnivå	54
6.4	Oppsummering	56
7	Lederlønnssystemer i Sverige, Danmark og Norge – en sammenligning	59
7.1	Sverige	59
7.1.1	Lønnsfastsettelse for toppledere i staten, «regjeringens frikrets»	60
7.1.2	Lønnsnivå	60
7.2	Danmark	61
7.2.1	Lønnsfastsettelse for departementsråder	62
7.2.2	Lønnsfastsettelse for øvrige toppledere i staten	62
7.2.3	Lønnsnivå	62
7.3	Sammenligning med Norge	63
7.3.1	Lønnsfastsettelse	63
7.3.2	Hvem er på systemet?	63
7.3.3	Lønnsnivå	64
8	Hva mener lederne: rekruttering, lønn og lederoppfølging	65
8.1	Om kunnskapsinnhenting	65
8.2	Hvilke forhold er sentrale for lederrekruttering til staten?	67
8.2.1	Hvem er de statlige topplederne? Bakgrunn og karriere	67
8.2.2	Rekruttering, motivasjon og lønn	70
8.2.3	Åremål og rettetstillinger	76
8.2.4	Offentlige søkerlister	78
8.3	Hvordan praktiseres statens lederlønnssystem?	79
8.3.1	«Når jeg sier statens lederlønnssystem...»	79
8.3.2	Praktisering av lønnsmodulen	79
8.3.3	Praktisering av lederstyringsmodulen	84
8.3.4	Ledernes syn på de politiske føringene og virkemidlene på lederlønnssystemet	88
8.3.5	Ledernes syn på Kommunal- og distriktsdepartementets forvaltning av systemet	89
8.3.6	Praktisering av lederlønnssystemet: oppsummering av hovedfunn	90
8.3.7	Ledernes syn på et fremtidig lederlønnssystem i staten: innenfor eller utenfor hovedtariffavtalene?	91
8.3.8	Ledernes syn på innholdet i et fremtidig lederlønnssystem	92

9	Utvalgets vurdering av dagens lederlønnssystem	94
9.1	Bidrar lederlønnssystemet til å rekruttere, utvikle og beholde gode ledere?	94
9.2	Bidrar lederlønnssystemet til å styrke konsekvenskulturen i staten for å bedre gjennomføringsevne og handlekraft?	96
9.3	Stimulerer systemet til bedre måloppnåelse, bedre resultater og god ledelse?	98
9.4	Bidrar systemet til tillit til offentlig forvaltning?	99
9.5	Oppsummering av utvalgets vurderinger av lederlønnssystemet	100
10	Utvalgets anbefalinger om et fremtidig lederlønnssystem i staten	101
10.1	Elementer i et fremtidig lederlønnssystem	101
10.2	Rammer for et fremtidig lederlønnssystem	105
10.2.1	Anbefalt ramme for nytt lederlønnssystem: Hovedtariffavtalene i staten	106
10.2.2	Alternativ løsning: Et nytt lederlønnssystem utenfor hovedtariffavtalene	108
10.3	Oppsummering	109
10.4	Øvrige anbefalinger: Om åremål og retrettstillinger	109
11	Mulige tiltak for å redusere lønnsforskjeller	110
11.1	Forslag til tiltak for å redusere lønnsforskjeller	110
11.1.1	Lønnstak	111
11.1.2	Strengere regulering av lønnsintervallene	111
11.1.3	Lavere lønnsvekst for ledere	111
11.1.4	Rekruttere på lavere lønnsnivåer	112
11.1.5	Lønnsfrys	112
11.1.6	Lønnsreduksjon	112
11.2	Utfordringer med tiltakene	113
12	Etablering av felles lederlønnsprinsipper for «staten i stort»	115
12.1	«Staten i stort»	115
12.2	Statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med statlig eierandel	117
12.2.1	Statens generelle forventninger	118
12.2.2	Statens spesifikke forventninger	118
12.3	Sammenligning med statens lederlønnssystem	118
12.4	Utvalgets vurderinger	119
13	Konsekvenser for likestilling	121
14	Økonomiske og administrative konsekvenser	122
14.1	Implementeringskostnader	122
14.2	Administrative konsekvenser	123
14.3	Økonomiske konsekvenser	123
14.4	Oppsummert	124

1 Sammendrag

Lederlønnsutvalget ble oppnevnt av Kommunal- og distriktsdepartementet 26. mars 2021. Utvalget fikk i mandat å gå gjennom lederlønnssystemet i staten, og foreslå eventuelle forbedringer. Den 22. februar 2022 fikk utvalget et tilleggsmandat om å foreslå tiltak til hvordan lederlønnssystemet kan bidra til reduserte lønnsforskjeller.

Statens lederlønnssystem har eksistert i om lag 30 år, og ble opprettet ved avtale mellom partene i staten om at visse lederstillinger skulle tas ut av hovedtariffavtalen og omfattes av et eget system for lønn og oppfølging. Bakgrunnen var særlig behovet for å redusere lønnsgapet i lederlønninger mellom offentlig og privat sektor. Datidens tariffavtale ble oppfattet å være for lite fleksibel til å kunne tilby konkurransedyktig lønn i staten. Formålet med et eget lederlønnssystem er i dag at det skal sikre at statlige virksomheter kan rekruttere, utvikle og beholde gode ledere. Det er en forutsetning for å kunne levere gode tjenester til innbyggerne. Systemet skal også stimulere til bedre måloppnåelse og resultater, gi økt gjennomføringskraft og god ledelse, og bidra til tillit til offentlig forvaltning.

Dagens system omfatter 234 lederstillinger i staten. De største enkeltgruppene er virksomhetsledere og ekspedisjonssjefer. I tillegg er departementsråder en del av systemet, og enkelte ledere på lavere nivåer slik som politimestere og ledere for de ulike forsvarsgrenene.

Lederlønnssystemet inneholder dels retningslinjer om lønn og lønnsutvikling for ledere (lønnsmodule), og dels retningslinjer og veiledninger om hvordan ledere skal følges opp på mål og resultater blant annet gjennom en årlig kontraktsamtale (lederstyringsmodule).

Nedenfor gjengis utvalgets funn, vurderinger og anbefalinger. Utvalget har vært enstemmig både når det gjelder vurderinger og anbefalinger.

1.1 Utvalgets funn og vurderinger

Statens lederlønnssystem har virket positivt på flere områder sett over tid. Siden systemet ble innført tidlig på 1990-tallet har lønnsnivået til statlige ledere blitt mer på nivå med andre lederstillinger i samfunnet, og lederoppfølgingen har blitt mer systematisk når det gjelder mål og resultater. Da statens lederlønnssystem ble evaluert i 2009 ble det lagt vekt på at systemet var forut for sin tid da det ble etablert i 1991. Det ble oppfattet som et robust system som var godt tilpasset avlønning av ledere i samfunnet for øvrig.¹ I dag viser

¹ Bragelien og Mjøs 2009.

imidlertid kunnskapsinnhentingene at flere av lederne mener tiden har løpt fra lederlønnssystemet, og at det har blitt for rigid til å oppnå formålene.

Utvalget finner at det særlig er *lønnsmodule*n som ikke fungerer etter intensjonen. Lederlønnssystemet gir incentiver til å gi høy lønn ved ansettelse fordi muligheten for lønnsøkning på et senere tidspunkt er liten. Departementsrådene oppgir at de har lite handlingsrom til å bruke lønn som virkemiddel både ved rekruttering, for å beholde gode ledere og for å belønne gode resultater. En viktig årsak synes å være en innstramning fra Kommunal- og distriktsdepartementet de senere årene. Departementet har det sektorovergripende ansvaret for statens arbeidsgiverpolitikk og har gitt pålegg til alle departementene om at lønnsutviklingen til ledere på statens lederlønnssystem *ikke skal øke mer enn frontfagsrammen det enkelte år*. Utvalget ser at et slikt sentralt pålegg kan bidra til kontroll og styring av lederlønnsutviklingen. Utvalget mener samtidig at dette pålegget kan svekke muligheten til å rekruttere og beholde gode ledere i staten.

Selv om lederne i staten oppgir at de først og fremst er motivert av samfunnsoppdraget og spennende oppgaver, er de også opptatt av at det bør være en sammenheng mellom resultatene de bidrar til og den lønnen de får. Lønnen må oppleves som rimelig og rettferdig sammenlignet med andre ledere i egen sektor, med lønnsnivå i egen virksomhet og med lønnsnivået i samfunnet generelt.

I tillegg er lederoppfølging viktig. Etter lederlønnssystemet skal det en gang i året gjennomføres en kontraktsamtale med lederen om mål og resultater. Utvalget finner at kontraktsamtalene har bidratt til systematisk lederoppfølging i staten. Lønn er imidlertid sjelden et tema i samtalene, og det gjøres heller ingen koblinger mellom lønn og resultater, slik systemet forutsetter. Utvalget finner også at det er et forbedringspotensial i hvordan utøvelse av ledelse tas opp og vurderes i kontraktsamtalene.

Når det gjelder ledernes lønnsnivå og lønnsutvikling de siste ti årene, finner utvalget at dette har vært moderat sammenlignet med ledere i selskaper med statlig eierandel og med ledere i helseforetakene. Det er ikke belegg for å hevde at det har vært en «lønnsgalopp» for ledere på lederlønnssystemet.

Til slutt vil utvalget peke på at det er lite konsistens i hvilke lederstillinger som er omfattet av lederlønnssystemet, og hvilke som ikke er det. Omkring halvparten av virksomhetslederne er for eksempel omfattet av lederlønnssystemet, mens den andre halvparten er omfattet av hovedtariffavtalene. Det synes å være få prinsipielle vurderinger bak en slik forskjell.

1.2 Utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler at statens lederlønnssystem ikke videreføres i sin nåværende form. Begrunnelsen er funn fra utvalgets kunnskapsinnhenting. Som vist til ovenfor, opplever lederne at det ikke er kobling mellom resultater og lønn, og at lønn og utøvelse av ledelse i liten grad er tema i kontraktsamtalene. Den stramme sentrale styringen av lønnsutviklingen på systemet gir et begrenset økonomisk handlingsrom til å rekruttere og beholde dyktige ledere i staten.

Utvalget mener samtidig at *formålene* med dagens system er gode, og at de står seg som formål for et fremtidig lederlønnssystem i staten. Utvalget ser at det kan være en spenning mellom hensynet til allmennhetens tillit og virksomhetenes

behov for å bruke lønn som virkemiddel for å rekruttere og beholde gode ledere. Det er viktig å finne et godt balansepunkt slik at et fremtidig lederlønnssystem kan innfri begge formål.

Utvalgets anbefaling er todelt, og handler dels om *innhold* og dels om *rammer* for et nytt lederlønnssystem:

- Utvalget anbefaler en rekke grunnleggende elementer som bør inngå i et fremtidig lederlønnssystem. De foreslåtte elementene vil kunne gi en mer konsistent sammensetning, større handlingsrom for arbeidsgiver til å bruke lønn som virkemiddel og en styrket, helhetlig lederoppfølging.
- Utvalget anbefaler at alle lederne omfattes av egne, likelydende bestemmelser i hovedtariffavtalene i staten.

Utvalget mener de foreslåtte elementene og hovedtariffavtalene som ramme vil bidra til at ulike hensyn blir balansert og at formålene nås.

1.2.1 Elementer i et fremtidig lederlønnssystem

Utvalget mener et fremtidig lederlønnssystem bør omfatte følgende stillinger:

- departementsråder, inkludert assisterende departementsråder
- ekspedisjonssjefer
- alle virksomhetsledere i underliggende virksomheter

Utvalget mener et fremtidig lederlønnssystem bør omfatte følgende lønnelementer:

- Staten skal ikke være lønnsledende, men ha konkurransedyktige vilkår for ledere.
- Lønnsutviklingen for ledere innenfor eget departementsområde skal følge frontfaget over tid, som anslagsvis er en periode på 3–5 år.
- Lønnstak på 2 millioner kroner som indeksjusteres årlig.
- Arbeidsgiver bør ha mulighet til å lyse ut lederstillinger uten en på forhånd angitt lønnsramme, det vil si at stillingene bør kunne lyses ut med «lønn etter avtale».
- Tillitsvalgte bør informeres og gis rett til å kreve drøftinger av lønnsnivå ved ansettelser av ledere på systemet. Arbeidsgiver har siste ord i fastsettelsen av lønn og lønnsendringer for ledere på dette nivået.
- Arbeidsgiver bør ha mulighet til å gi engangsutbetalinger i ekstraordinære situasjoner, for eksempel som særskilt belønning for krevende reformer eller omstillinger.
- Lønnen bør kunne stå stille, men ikke settes ned, dersom de kontraktfestede målene ikke nås.

Utvalget mener et fremtidig lederlønnssystem bør bestå av følgende elementer knyttet til lederoppfølging:

- En årlig medarbeidersamtale.
- Medarbeidersamtalen bør vektlegge dialog om konkrete mål for utøvelse av god ledelse, herunder reflektere Hurdalplattformens mål om tillitsbasert ledelse.
- Kommunal- og distriktsdepartementet bør gjennomgå eksisterende veiledninger og maler, og vurdere forenkling og revidering:
 - Lederplakaten «God ledelse i staten» bør innarbeides i mal for gjennomføring av medarbeidersamtale.
 - Det bør utarbeides en konkret samtaleguide for statsråder som skal ha medarbeidersamtale med departementsrådene.
 - Det bør tilbys opplæring for å sikre kompetanse om, og bruk av veiledninger og maler.
- Det bør fortsatt være utvidet adgang til omplassering av ledere, dersom de kontraktfestede målene ikke innfris jf. statsansatteloven § 16 andre ledd.
- Kommunal- og distriktsdepartementet bør se på muligheten for å opprette et felles digitalt støttesystem for lederlønn og lederoppfølging innenfor det statlige tariffområdet.

Utvalget mener de foreslåtte elementene i sum vil bidra til et bedre lederlønnssystem enn det vi har i dag, ved at formålene i større grad vil kunne oppnås i praksis. Sammensetningen gjøres mer konsistent, slik at det blir et mer rendyrket «toppledersystem». Systemet må videre innrettes mer fleksibelt enn i dag for å rekruttere og beholde gode ledere. Det forslås derfor at frontfaget følges over tid (3–5 år) istedenfor at frontfagsrammen følges det enkelte år. Utvalget har sett nærmere på lønnsutviklingen for ledere på statens lederlønnssystem, og funnet at lønnsøkningen over tid har holdt seg innenfor frontfaget. Det følger også av dette at utvalget mener dagens lønnsintervaller ikke er nødvendige og kan fjernes. Utvalget har tiltro til at det enkelte departement, sett over tid, utviser de nødvendige avveiningene mellom moderasjon og behovet for å bruke lønn for å rekruttere og beholde gode ledere. Utvalget vil også peke på at dette er i tråd med prinsippet om ministerstyre, det vil si at den enkelte statsråd er ansvarlig for sitt område. Videre bør det, av hensyn til moderasjon i statlige lederlønninger, fortsatt være et lønnsmessig tak, men som indeksjusteres årlig. For å bidra ytterligere til tillit til systemet foreslår utvalget at tillitsvalgte bør bli informert om, og kunne kreve drøfting av lønnsnivå ved utlysning av lederstillinger.

Utvalget mener videre at medarbeidersamtalene i større grad bør ha utøvelse av ledelse som tema, samt bidra til å fastsette konkrete mål for den enkelte leder på dette området. Formålet er å sikre god ledelse i staten, som igjen vil bidra til at virksomhetene leverer på sitt samfunnsoppdrag. For å få til dette på tvers av departementsområdene bør det vurderes å innføre et felles digitalt støttesystem for lederlønn og lederoppfølging.

1.2.2 Rammer for et fremtidig lederlønnssystem

Utvalget anbefaler at alle ledere omfattes av hovedtariffavtalene i staten. Det forutsetter egne og likelydende bestemmelser i hovedtariffavtalene. Lederlønnssystemets utforming og senere endringer blir da gjenstand for forhandlinger mellom partene. Utvalget mener styrken ved denne løsningen er at det gir ett felles system for både medarbeidere og ledere, og at det bidrar til økt

grad av medbestemmelse. Utvalget mener også at en tilbakeføring av lederne til hovedtariffavtalene signaliserer at det blir et nytt system, og at hvert departement har ansvar for lønnsnivå og lønnsutvikling innenfor sitt område.

Da lederlønnssystemet ble opprettet i 1991, var årsaken blant annet behovet for å gi høyere lønn enn det som den gang var mulig innenfor hovedtariffavtalene i staten. Etter endringer i hovedtariffavtalene de senere år, har avtalene blitt mer fleksible. Argumentet om et eget lederlønnssystem utenfor hovedtariffavtalene er derfor ikke lenger like aktuelt.

Sekundært anbefaler utvalget et nytt statens lederlønnssystem utenfor hovedtariffavtalene, der de nevnte elementene inngår. Utvalget mener imidlertid at et eget system, adskilt fra hovedtariffavtalene, innebærer et uforholdsmessig fokus på en relativt liten gruppe ledere. En stram styring av lønnsutviklingen kun for disse lederne fører til at formålet med å rekruttere og beholde dyktige ledere blir vanskeligere å oppnå enn om deres lønnsutvikling ses i sammenheng med resten av lønnsdannelsen i det statlige tariffområdet.

1.3 Om tiltak for å redusere lønnsforskjeller

Utvalget fikk et tilleggsmandat i februar 2022 om å fremme forslag til hvordan statens lederlønnssystem kan bidra til reduserte lønnsforskjeller. Nivå på lederlønninger er et tema som er viet stor oppmerksomhet i den offentlige debatten. Et argument er blant annet at lederlønningene i staten ikke bør være høyere enn statsministerens lønn. Utvalget mener i tråd med Stortingets godtgjørelsesutvalg (2021) at lønn for politikere og lønn for ansatte prinsipielt sett er to ulike størrelser som ikke bør blandes sammen. Folkevalgte har ikke et ansettelsesforhold, men et verv eller ombud, og de får en godtgjøring – ikke lønn.

I den offentlige debatten har det blitt tatt til orde for at «lønnsgaloppen» for statlige toppledere må bremses. Utvalget finner at de høye lønningene først og fremst finnes i statsforetak, selskaper med statlig eierandel og helseforetak. Alle disse er utenfor det statlige tariffområdet og dermed utenfor statens lederlønnssystem. Dersom det likevel er et ønske om å bruke lederlønnssystemet til å redusere lønnsforskjeller, er flere tiltak mulig. Tiltakene som kan vurderes er blant annet lavere lønnsutvikling for ledere enn for øvrige ansatte innenfor det statlige tariffområdet, lønnsfrys og rekruttering av ledere på et lavere lønnsnivå enn forgjengeren. Sistnevnte bør alltid vurderes. Utvalget er imidlertid bekymret for konsekvenser av de andre tiltakene som er nevnt. Lønnsfrys eller lavere lønnsutvikling for ledere enn for øvrige ansatte vil kunne redusere muligheten til å tilby konkurransedyktig lønn. Utvalget mener det også er uheldig at en relativt liten gruppe ledere skal bære ansvaret for å bidra til reduserte lønnsforskjeller. Dette er ledere som har et moderat lønnsnivå og lønnsutvikling sammenlignet med andre ledere i for eksempel helseforetak og selskaper med statlig eierandel. Dersom et slikt press opprettholdes overfor denne gruppen, vil det kunne bli utfordrende å rekruttere og beholde dyktige ledere i staten.

1.4 Felles lederlønnsprinsipper for «staten i stort»

I tråd med punkt 1.3 ovenfor mener utvalget at eventuelle tiltak for å bremse lønnsutviklingen og redusere lønnsforskjeller i samfunnet ikke alene kan gjøres innenfor statens lederlønnssystem. For å målrette tiltak mot de virksomhetene som har de høyeste lederlønningene må man se utenfor det statlige tariffområdet.

Utvalget mener det bør etableres felles prinsipper for fastsettelse av lederlønninger innenfor det statlige tariffområdet og i statlige heleide selskaper hvor statens mål med eierskapet er mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål. Det kan bidra til økt tillit til statens lederlønnspolitikk og offentlig forvaltning mer generelt, samt gi en mer helhetlig og prinsipielt sammenhengende lederlønnspolitikk.

Utvalget mener også at staten som eier bør tydeliggjøre sine forventninger til selskaper med statlig eierandel om hva som ligger i kravet om moderasjon, for eksempel i form av at frontfaget bør følges over tid.

Generelt anbefaler utvalget en mer samkjørt lederlønnspolitikk i staten, uavhengig av hvordan et lederlønnssystem utformes innenfor det statlige tariffområdet.

2 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

I dette kapittelet gjengir vi utvalgets mandat, gir en oversikt over utvalgets sammensetning og beskriver utvalgets arbeidsform. Til slutt gis det en oversikt over rapportens struktur og innholdet i de enkelte kapitlene.

2.1 Utvalgets mandat

Utvalgets mandat lyder som følger:

Utvalget skal foreta en gjennomgang av lederlønnssystemet og vurdere svakheter og styrker ved dagens retningslinjer og praktiseringen av systemet.

Utvalget skal herunder se på sammensetningen av stillinger på Statens lederlønnssystem og ledere som er omfattet av Hovedtariffavtalen i staten, og hvilke rettslige og praktiske forskjeller dette har, både for oppfølgingen av ledere og for lederlønn. Det innebærer å vurdere hvordan mål og resultatkrav for ledere på begge systemer fastsettes, hvordan resultatene vurderes, og hvilken betydning dette har for lederlønnsutviklingen.

Utvalget må også vurdere hvilke forhold som er sentrale for lederrekrutteringen til staten, og hvordan dette bidrar til å bestemme lønnsnivå og den senere lønnsutviklingen for den enkelte leder. Utvalget skal herunder vurdere lønnsnivå og -utvikling de siste (5 – 10) årene for lederne på Statens lederlønnssystem og Hovedtariffavtalen i staten, og se dette i forhold til sammenlignbare grupper i privat og offentlig sektor. Det vil være særlig relevant å sammenligne med lønnsnivå og -utvikling i andre statlige virksomheter som er organisert som foretak eller selskaper. Utvalgets forslag må ivareta at staten ikke skal være lønnsledende, men ha konkurransedyktige vilkår for toppledere. Det er et premiss for utvalget at lønnsutviklingen for toppledere i staten over tid skal følge frontfaget.

Utvalget skal på dette grunnlag fremme forslag til eventuelle forbedringer av dagens system, både hva gjelder innholdet og hvem lederlønnssystemet skal inkludere.

22. februar 2022 fikk utvalget et utvidet mandat: «Utvalget skal også fremme forslag til hvordan statens lederlønnssystem kan bidra til reduserte lønnsforskjeller».

Mandatet er drøftet med hovedsammenslutningene i staten, som også har vært referansegruppe for utvalget, se punkt 2.3.

2.2 Utvalgets sammensetning

Ingrid Finboe Svendsen (utvalgsleder), direktør i Thomas Angells stiftelser

Jorunn Berland, seniorrådgiver

Iver Bragelien, førsteamanuensis ved Norges Handelshøyskole

Harald Furre, administrerende direktør i Kilden teater og konserthus

Bente J. Kraugerud, direktør i Høyesterett

Hege Solbakken, leder for Jefferson Wells

Karianne O. Tung, CEO for Technoport

Utvalgets sekretariat har vært plassert i Kommunal- og distriktsdepartementet/arbeidsgiverpolitisk avdeling og har bestått av:

Utredningsleder Stina Hansteen Solhøy (sekretariatsleder)

Seniorrådgiver Bente Langsrud Vive

Rådgiver Kristine Brenna

Rådgiver Mats Kristoffersen

2.3 Utvalgets arbeid

I det følgende beskrives det hvordan utvalget har arbeidet, hvordan kunnskap og informasjon er innhentet, og hvordan samarbeidet med referansegruppen har foregått.

2.3.1 Bidrag og innspill i arbeidet fra ansatte i Kommunal- og distriktsdepartementet

Flere medarbeidere i arbeidsgiverpolitisk avdeling (APA) i Kommunal- og distriktsdepartementet har bistått sekretariatet. Bjørn Mo Forum, masterstudent i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, har bistått med utformingen av spørreskjema til lederne innenfor det statlige tariffområdet, og har hatt hovedansvaret for den statistiske analysen av svarene. Seniorrådgiver Marianne Nikolaisen Solbakk har bistått med utformingen av spørsmål og intervjuer med lederne, og har også gitt innspill til rapportens kapittel 8. Avdelingsdirektør Ragnar Ihle Bøhn og avdelingsdirektør Oddbjørn Tønder har begge bidratt i møter med utvalget og sekretariatet for å belyse tematikken og historikken omkring lederlønnssystemet i staten. Oddbjørn Tønder har i tillegg lest og gitt innspill til tidlige utkast av enkelte kapitler i rapporten.

2.3.2 Møter og arbeidsform

Utvalget har hatt 13 utvalgsmøter, hvorav fire fysiske og resten digitale via Teams.

Utvalgets arbeid har tatt utgangspunkt i faglige notater som sekretariatet har lagt frem til hvert møte, og som senere har blitt bearbeidet til kapitler i rapporten.

2.3.3 Kunnskapsinnhenting

Utvalgets sekretariat har utført en omfattende kunnskapsinnhenting gjennom en rekke intervjuer og en spørreundersøkelse blant ledere i staten. Dette er beskrevet nærmere i kapittel 8. Kunnskapsinnhentingene utgjør en viktig kilde til hvordan dagens lederlønnssystem og hovedtariffavtalene i staten praktiseres.

Kunnskapsinnhenting har også vært viktig som grunnlag for utvalgets vurderinger og anbefalinger. Utvalget vil takke alle lederne som velvillig har stilt opp til samtaler med sekretariatet, og delt erfaringer og synspunkter. Takk også til alle lederne som svarte på spørreundersøkelsen. Den gode responsraten, og de utfyllende kommentarene, har gitt utvalget et bredt og nyansert perspektiv på hvordan statens lederlønnssystem praktiseres i dag.

For å lage oversikter over lønnsutvikling og lønnsnivå for ledere innenfor statens lederlønnssystem, og sammenligne disse med tilsvarende tall for ledere innenfor hovedtariffavtalene, har sekretariatet brukt tall fra Kommunal- og distriktsdepartementet og Statistisk Sentralbyrå. I rapporten er det også laget oversikter for å sammenligne med andre relevante grupper i privat og offentlig sektor. Det er da tatt utgangspunkt i rapporter fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

2.3.4 Utvalgets referansegruppe

Referansegruppe for utvalget har vært lederne av de fire hovedsammenslutningene i staten: Egil André Aas i LO Stat, Kari Tønnessen Nordli i Akademikerne, Guro Elisabeth Lind i Unio og Pål Arnesen i YS Stat.

Det har vært avholdt fem møter med referansegruppen. Møtene har vært viktige for at utvalget skulle få innsyn i hovedsammenslutningenes synspunkter og erfaringer med lederlønnssystemet i staten. I tillegg har utvalget ønsket å gi informasjon underveis om arbeidet med rapporten, om kunnskapsinnhenting og om lønn og lønnsutvikling for ledere innenfor statens lederlønnssystem og hovedtariffavtalene i staten. Utvalget har erfart at dette samarbeidet har fungert godt og har vært preget av åpenhet og tillit. Det har også vært nyttig for arbeidet med rapporten.

2.3.5 Bidrag og innspill fra eksterne

Nærings- og fiskeridepartementet har bidratt med tall for administrerende direktører i selskaper med statlig eierandel. Dette er brukt for å sammenligne lønn og lønnsutvikling for denne gruppen med ledere innenfor statens lederlønnssystem og hovedtariffavtalene.

I forbindelse med at utvalget ble bedt om å svare på hvilke forhold som påvirker rekruttering av ledere i staten, ble Wenche Rasch, fagansvarlig for offentlig sektor i rekrutteringsfirmaet Jefferson Wells, invitert til et utvalgsmøte. Hun presenterte sine erfaringer med rekrutteringsprosesser og hva som virker inn på rekruttering til lederstillinger i staten.

Utvalget ønsket å se på hvordan de statlige lederlønnssystemene ser ut i andre nordiske land. Sammenligningen er avgrenset til lederlønnssystemene i Sverige og Danmark. Informasjon om disse lederlønnssystemene ble innhentet fra det svenske Arbetsgivarverket og Medarbejder- og Kompetencestyrelsen i Danmark. De har tilsvarende oppgaver som arbeidsgiverpolitisk avdeling i Kommunal- og distriktsdepartementet i Norge, hvor de blant annet representerer staten som arbeidsgiver i sentrale tariffoppgjør, samt utvikler statens arbeidsgiverpolitikk. Begge ga utfyllende informasjon, og har vært behjelpelige med å besvare spørsmål fra sekretariatet i etterkant.

Utvalget har også ønsket å få innspill og synspunkter fra arbeidsgiversiden, for å få en bred inngang til tematikken om lederlønn. Utvalgsleder har hatt to digitale møter med leder og nestleder i Arbeidsgiverrådet i staten, Seunn Smith-Tønnessen

(direktør for Universitetet i Agder) og nestleder Rolf Gunnar Jørstad (direktør i Norsk Pasientskadeerstatning). Møtene med leder og nestleder i Arbeidsgiverrådet har bidratt til økt kunnskap og innsikt i hvordan virksomhetsledere i staten vurderer lederlønnssystemet og lederlønnspolitikken i staten.

Utvalget har også hatt møte med tidligere forhandlingssjef i arbeidsgiverpolitisk avdeling i Kommunal- og distriktsdepartementet, Yvonne Larssen. Utvalgsleder har i tillegg hatt et digitalt møte med statens personaldirektør, Gisle Norheim. Formålet med møtene var å få innblikk i erfaringer med statens lederlønnssystem fra «systemeieren» sin side.

2.4 Rapportens oppbygging

Utvalgets mandat har vært omfattende og inneholdt flere ulike oppgaver, herunder å beskrive de formelle rammene for statens lederlønnssystem, evaluere dagens praktisering av systemet og svare på hvilke forhold som påvirker lederrekruttering i staten. I tillegg skulle utvalget gi en oversikt over lønnsnivå og lønnsutvikling de siste fem til ti år for lederne innenfor statens lederlønnssystem og hovedtariffavtalene, og se dette i forhold til andre sammenlignbare grupper i privat og offentlig sektor. Utvalget ble også bedt om å foreslå eventuelle forbedringer av statens lederlønnssystem, samt tiltak til hvordan statens lederlønnssystem kan bidra til reduserte lønnsforskjeller.

Rapporten er inndelt i 14 kapitler som svarer på de ulike problemstillingene ovenfor. Nedenfor gis en oversikt over rekkefølgen og innholdet i kapitlene:

Kapittel 3 beskriver den offentlige debatten om «statlige lederlønninger». Det gis en beskrivelse av organisasjonsstrukturer og rollefordeling innenfor og utenfor det statlige tariffområdet. Begrepsavklaringene i kapitlet er sentrale for å forstå nedslagsfeltet til statens lederlønnssystem og det politiske handlingsrommet på lederlønnsområdet.

Kapittel 4 redegjør for formålene ved dagens lederlønnssystem. Systemet skal sikre at statlige virksomheter kan rekruttere, utvikle og beholde gode ledere, stimulere til bedre måloppnåelse og resultater, gi økt gjennomføringskraft, god ledelse og bidra til tillit til offentlig forvaltning.

Kapittel 5 beskriver statens lederlønnssystem fra det ble innført i 1991, og frem til i dag. Det pekes på forskjeller mellom lederlønnssystemet og hovedtariffavtalenes regulering for ledere. Kapitlet viser at lederlønnssystemet har utviklet seg fra i hovedsak å være sentralt styrt når det gjelder lønn og lederstyring, til å gradvis legge mer ansvar til det enkelte departement. Kapitlet viser også at Kommunal- og distriktsdepartementet de senere årene har strammet inn på departementenes handlingsrom til å bestemme lønn ved ansettelse, og senere foreta lønnsendringer.

Kapittel 6 gir en gjennomgang av lønnsnivå og lønnsutvikling for ledere i det statlige tariffområdet og i sammenlignbare grupper i offentlig og privat sektor. I tråd med utvalgets mandat er det særlig sett på statlige virksomheter som er organisert som foretak eller selskaper. Kapitlet viser at det er store forskjeller i lønnsnivå mellom ledere innenfor og utenfor det statlige tariffområdet. Lønnsutviklingen for lederne innenfor lederlønnssystemet og hovedtariffavtalene har vært moderat og på linje med frontfaget og statsansatte for øvrig.

Kapittel 7 beskriver systemene Sverige og Danmark har for lønnsfastsettelse for statlige toppledere. Systemene har flere fellestrekk. Den største likheten er at de øverste lederne i staten får lønnen administrativt fastsatt, og ikke gjennom forhandlinger. Lønnsregulering for lederne det enkelte år blir stort sett bestemt av lønnsveksten for statsansatte for øvrig. Dette minner om hvordan man gjør det i Norge, hvor man både for statsansatte og ledere må ta hensyn til lønnsutviklingen i frontfaget.

Kapittel 8 gir en bred gjennomgang og tolkning av funn fra intervjuer med en rekke ledere, og fra analysen av spørreundersøkelsen som ble sendt ut til alle lederne på statens lederlønnssystem og virksomhetsledere omfattet av hovedtariffavtalene. Kapitlet beskriver hvordan lederlønnssystemet praktiseres for ledere innenfor statens lederlønnssystem og for ledere innenfor hovedtariffavtalene. Kapitlet går også inn på hvilke forhold som påvirker rekruttering til lederstillinger i staten, samt lederens syn på et fremtidig lederlønnssystem.

Kapittel 9 diskuterer hvorvidt lederlønnssystemet bidrar til å oppnå formålene med systemet. Vurderingen trekker på funn fra kunnskapsinnhentingene i kapittel 8. Utvalgets vurdering er at slik systemet praktiseres i dag, bidrar det bare et stykke på vei til å realisere formålene. En hovedgrunn synes å være at det er en stram sentral styring av lønnsutviklingen innenfor systemet, som gjør at det er vanskelig å bruke lønn ved rekruttering og for å beholde dyktige ledere, og for å belønne gode resultater.

Kapittel 10 beskriver utvalgets anbefalinger. Utvalget mener at dagens lederlønnssystem ikke bør beholdes i sin nåværende form. Utvalget anbefaler i stedet et sett med sentrale elementer som bør inngå i et fremtidig lederlønnssystem, slik som et mer konsistent og rendyrket «toppledersystem», økt handlingsrom for arbeidsgiver til å bruke lønn som virkemiddel, og styrket lederoppfølging. For å bevare tillit til systemet og offentlig forvaltning foreslås det å opprettholde et lønnsmessig tak, og at frontfaget følges over tid. Utvalget anbefaler at elementene nedfelles i egne, likelydende lederbestemmelser i hovedtariffavtalene, og at disse erstatter dagens lederlønnssystem.

Kapittel 11 svarer ut tilleggsmandatet om å fremme forslag til hvordan statens lederlønnssystem kan bidra til reduserte lønnsforskjeller. Forslagene er å innføre lønnstak, strengere regulering av lønnsintervaller, gi lavere lønnsvekst til ledere enn øvrige ansatte i det statlige tariffområdet, rekruttere inn ledere på lavere lønnsnivåer, lønnsfrys og lønnsreduksjon. Utvalget ser imidlertid en rekke utfordringer med flere av disse tiltakene, og mener de kan virke negativt inn på muligheten for å rekruttere og beholde gode ledere i staten.

Kapittel 12 omtaler den større offentlige debatten om lederlønn i staten. Utvalget anbefaler at lederlønnspolitikken for «staten i stort» bør reguleres på en mer helhetlig og tillitsskapende måte. Kapitlet beskriver hva utvalget mener med begrepet «staten i stort». Det gis en oversikt over statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med statlig eierandel, og det gjøres en sammenligning med statens lederlønnssystem. I kapitlet redegjør utvalget for sine overordnede betraktninger for å sikre en mer samkjørt lederlønnspolitik for «staten i stort». Utvalget peker blant annet på at det bør etableres felles prinsipper for fastsettelse av lederlønninger innenfor det statlige tariffområdet og i statlige heleide selskaper hvor statens mål med eierskapet er mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål.

Kapittel 13 ser på likestillingskonsekvenser av utvalgets forslag.

Kapittel 14 går gjennom de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag.

3 Statlige lederlønninger – hva er det?

Lederlønninger i staten er et høyst aktuelt tema i samfunnsdebatten. Debatten handler blant annet om behov for kontroll med nivået på lederlønningene, og det synes å være enighet på tvers av de politiske skillelinjene om at statlige lederlønninger ikke bør bli for høye. Statens lederlønnsystem handler imidlertid om mer enn bare lønn. Systemet handler også om mål, resultater, lederoppfølging og god ledelse. Det handler om hvordan ledere i staten skal følges opp på en god måte for å sikre at virksomhetene leverer på samfunnsoppdraget til det beste for fellesskapet.

En hovedutfordring med den pågående offentlige debatten er at den omtaler «statlige lederlønninger» som noe ensartet. Men «statlige lederlønninger» er et høyst variabelt begrep. Lederlønninger i virksomheter som er en del av statsforvaltningen, er noe annet enn lederlønninger i virksomheter som staten eier. Helseforetakene, statsforetak og statlig eide selskaper er ikke en del av det statlige tariffområdet. Det er derfor utfordrende å diskutere «statlige lederlønninger» uten å ta hensyn til at det er stor variasjon i hvordan virksomhetene er organisert og tilknyttet staten.

Mange ser på staten som én enhet uavhengig av hvilken formell rolle staten har i virksomheten. Forskjellene mellom statens arbeidsgiverrolle og eierrolle, samt statens handlingsrom til å påvirke lederlønnsområdet, tilsier at fastsettelse og utvikling av lederlønn må håndteres ulikt på ulike områder.

I debatten har særlig topplederlønningene i helseforetakene blitt trukket frem. For helseforetakene og for selskapene med statlig eierandel er det styrene som er gitt myndighet til å både ansette og lønne sine toppledere. Staten er ikke arbeidsgiver for disse lederne, og muligheten for politisk styring av lederlønnen er derfor mer begrenset. Som eier må staten forholde seg til andre prinsipper for styring, og selskapslovgivningen og statens eierskapspolitikk setter rammer for eierutøvelsen. Dette står i motsetning til virksomheter innenfor det statlige tariffområdet, hvor statsråden i prinsippet har full instruksjonsmyndighet, samt parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for alle disposisjoner. Når «statlige lederlønninger» omtales som en felles størrelse, uten at disse prinsipielle forskjellene synliggjøres, blir premisset for debatten feil.

Mange ledere i staten får fastsatt sin lønn på bakgrunn av hovedtariffavtalene i staten. Dette er avtaler som er fremforhandlet med hovedsammenslutningene i staten, og hvor staten ikke ensidig fastsetter lønnsutviklingen. At staten – og politikere – må forholde seg til inngåtte tariffavtaler med hovedsammenslutningene er også underkommunisert i det politiske ordsdiktet.

For å forstå hva statlige lederlønninger er, er det grunnleggende å forstå organisasjonsstrukturer og rollefordeling *innenfor* og *utenfor* det statlige

tariffområdet. I dette kapitlet beskrives først begreper som er sentrale for å forstå rekkevidden av statens lederlønnssystem og rollefordelingen *innenfor* det statlige tariffområdet. Deretter beskrives ulike tilknytningsformer til staten *utenfor* det statlige tariffområdet. Begrepsavklaringene i dette kapitlet er også sentrale for å forstå det politiske handlingsrommet på lederlønnsområdet.

3.1 Det statlige tariffområdet

Det statlige tariffområdet består av ca. 200 store og små virksomheter over hele landet. Disse virksomhetene får sitt samfunnsoppdrag fra Stortinget og regjeringen, og har svært ulike formål.²

Virksomhetene som er en del av staten eller som er tilknyttet staten, blir ofte inndelt etter om de er en del av *staten som rettssubjekt*, eller om de er *egne rettssubjekter*. Når det i denne rapporten snakkes om «staten» eller «statlige virksomheter» menes alle virksomheter som er en del av staten som rettssubjekt³. Alle virksomhetene innenfor det statlige tariffområdet er en del av staten som rettssubjekt.

Det statlige tariffområdet omfatter alle arbeidstakere som har forhandlingsrettigheter gjennom tjenestetvistloven.⁴ Statens lønns- og forhandlingssystem kjennetegnes ved at hovedtariffavtalene omfatter alle arbeidstakere som går inn under tjenestetvistloven, dersom ikke annet er avtalt. Hovedtariffavtalene regulerer generelle lønns- og arbeidsvilkår for statens ansatte. Staten har per i dag inngått hovedtariffavtaler med LO Stat, Akademikerne, Unio og YS Stat. For tariffperioden 2020-2022 er hovedtariffavtalene med LO Stat, Unio og YS Stat likelydende, mens hovedtariffavtalen med Akademikerne inneholder bestemmelser som delvis avviker fra de tre andre hovedtariffavtalene⁵.

I 2021 var det i overkant av 163 000 ansatte i det statlige tariffområdet. 234 av disse er ledere på statens lederlønnssystem og er etter avtale med hovedsammenslutningene tatt ut av hovedtariffavtalene. Lederne på statens lederlønnssystem får sin lønn fastsatt administrativt, og arbeidsvilkårene reguleres i en særskilt kontrakt.

Nedenfor gis det en kort redegjørelse for begreper som er sentrale for å forstå tariffavtalesystemet i staten: *den norske modellen*, *frontfagsmodellen* og rollene til de *sentrale partene* i det statlige tariffområdet. Deretter gis det en redegjørelse for *virksomhetsbegrepet* og *arbeidsgiverbegrepet* i staten. Til slutt gis en kort oversikt over de sentrale *ledernivåene i staten*.

3.1.1 Den norske modellen og frontfagsmodellen

Den norske modellen blir ofte definert som samspillet mellom det organiserte arbeidslivet, brede offentlige velferdsordninger og den økonomiske politikken. I det organiserte arbeidslivet er det særlig trepartssamarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, representert ved arbeidsgiver- og

² Arbeidsgiverstrategien 2020-2023 for det statlige tariffområdet.

³ De ansatte i staten omfattes blant annet av statsansatteloven, tjenestetvistloven og tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedsammenslutningene. De har rett og plikt til medlemskap i Statens pensjonskasse dersom arbeidstiden overstiger minstegrensen for medlemskap.

⁴ Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister. Loven innførte tariffavtalesystemet i statlig sektor.

⁵ Etter at utvalgets arbeid ble ferdigstilt har Unio valgt å inngå en avtale som er likelydende med Akademikernes avtale for tariffperioden 2022-2024. Rapporten er basert på hovedtariffavtalene for perioden 2020-2022. Endringene i hovedtariffavtalene etter tariffoppgjøret 2022 får ikke betydning for utvalgets vurderinger og konklusjoner.

arbeidstakerorganisasjonene, som trekkes frem. Dette samarbeidet finner sted på mange arenaer, men er spesielt viktig i forbindelse med lønnsdannelsen.

I Norge gjennomfører man lønnsforhandlinger etter det man kaller *frontfagsmodellen*. Frontfagsmodellen bygger på at lønnsveksten må tilpasses hva virksomheter som er i konkurranse med utlandet, over tid kan leve med. Dette blir ivarettatt ved at avtale- og forhandlingsområder med store innslag av konkurranseutsatte virksomheter forhandler først. I Norge er det industrien som utgjør frontfaget. Frontfagsmodellen innebærer at lønnsveksten i industrien skal gjelde som en norm for lønnsveksten i øvrige forhandlingsområder, inkludert det statlige tariffområdet. Den fremforhandlede lønnsrammen i industrien omtales som *frontfagsrammen*. Den faktiske årslønnsveksten i industrien omtales som lønnsvekst i *frontfaget*.

3.1.2 De sentrale partene i det statlige tariffområdet

Staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet og hovedsammenslutningene i staten er de sentrale partene i det statlige tariffområdet.

Kommunal- og distriktsdepartementet er arbeidsgiverpart på vegne av staten i det statlige tariffområdet. Kommunal- og distriktsdepartementet har ansvaret for den sektorovergripende arbeidsgiverpolitikken i staten og for felles arbeidsgiverpolitiske tiltak som gjelder statlige virksomheter og ansatte. Ansvaret følger av at arbeidsgiverparten i det statlige tariffområdet er «det departement som statens lønnsaker hører inn under».⁶

Kommunal- og distriktsdepartementet har ansvaret for lederlønnssystemet i staten. Departementet følger opp lønnsutviklingen til lederne innenfor systemet og har blant annet utarbeidet retningslinjer⁷, standardkontrakter⁸ og annet veiledningsmateriale⁹ for statens lederlønnssystem. Kommunal- og distriktsdepartementet har også, i samråd med Finansdepartementet, utarbeidet en veileder i oppfølging av ledere i lederlønnssystemet.¹⁰

Hovedsammenslutningene i staten er de sentrale arbeidstakerpartene i det statlige tariffområdet. Hovedsammenslutningene som i dag fyller vilkårene for å ha forhandlingsrett i staten, er LO Stat, Akademikerne, Unio Stat og YS Stat. De forhandler med staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet om hovedtariffavtalene, hovedavtalen og særavtalene i staten.

De sentrale partene forhandler også om å ta stillinger ut av hovedtariffavtalen og inn under statens lederlønnssystem. Tilsvarende kan hovedsammenslutningene og staten bli enige om å føre en stilling eller stillingskategori, eventuelt alle stillingene, tilbake til hovedtariffavtalene.

⁶ Jf. tjenestetvistloven § 6 andre ledd.

⁷ Retningslinjer for statens lederlønnssystem, utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i august 2017.

⁸ Standard lederlønnskontrakter for statsansatte på åremål, embetsmenn på åremål, faste statsansatte og fast ansatte embetsmenn.

⁹ Veiledningsmaterialet som er utarbeidet, er følgende:

1. Mal til forberedelse og fremdrift i kontraktsamtale – grunnlag for nye stillings- og resultatkrav
2. Veiledning til fremdrift i kontraktsamtalen med stikkord og problemstilling – grunnlag for nye stillings- og resultatkrav
3. Veiledning til kontraktsamtale – særskilte tillegsspørsmål for ledere i departement
4. Vurderingskriterier for valg av intervall for stillinger i Statens lederlønnssystem

¹⁰ Veileder: Bruk av revidert lederlønnssystem – nærmere kobling til etatsstyringen, januar 2017.

3.1.3 Virksomhetsbegrepet i staten

Statlig forvaltning er ikke én virksomhet, men omfatter alt fra små virksomheter med få ansatte til store og landsdekkende virksomheter med flere hundre ansatte.

Virksomhetsbegrepet i staten er benyttet blant annet i statsansatteloven, tjenestetvistloven, hovedavtalen og hovedtariffavtalene i staten. I hovedavtalen i staten § 4 nr. 2 er begrepet virksomhet definert:

«Med virksomhet menes hver statsetat eller institusjon. Etter dette vil f.eks. et departement, en etat og hvert enkelt universitet bli å betrakte som en virksomhet.»

Definisjonen i hovedavtalen er i samsvar med forståelsen av virksomhetsbegrepet i statsansatteloven der «virksomhet» er benyttet som et grunnleggende begrep. I proposisjonen til statsansatteloven er det gitt en grundig omtale av hvilke virksomheter som skal regnes som «staten» eller «statsforvaltningen».¹¹

3.1.4 Arbeidsgiverbegrepet i staten

Det er den enkelte statlige virksomhet som er arbeidsgiver for de ansatte. Statlige arbeidstakere blir derfor ikke ansatt i staten som sådan, men i en spesifikk statlig virksomhet. Det er av den grunn ikke naturlig å bruke betegnelsen «staten som arbeidsgiver».

Det er den enkelte statlige virksomhet som er part i arbeidsforholdet og som utøver alle de vanlige arbeidsgiverfunksjonene overfor alle som har et ansettelsesforhold knyttet til virksomheten. I de fleste sammenhenger vil det derfor kunne settes likhetstegn mellom virksomhet og arbeidsgiver i statlig sektor.

3.1.5 Ledernivåer i staten

Den norske statsforvaltningen er hierarkisk oppbygd, med Kongen (regjeringen) som øverste leder. Det er regjeringen og hver enkelt statsråd som avgjør hvordan statsforvaltningen skal organiseres innenfor de rammene som Stortinget trekker opp gjennom blant annet lovgivning og i budsjettvedtak. Sentralforvaltningen består av regjeringen, departementer og direktorater, som styrer enheter på regionalt og lokalt nivå.¹²

Departementene ledes av statsråden, med bistand fra statssekretær og politiske rådgivere. Departementsråden er departementets øverste faste embetsmann.

Et direktorat er et landsdekkende myndighetsorgan underlagt et departement. Oppgaven er å avlaste departementene når det gjelder faglig arbeid og gjennomføring av tiltak. Den statlige forvaltningen omfatter også en rekke andre typer organer, hvor noen har større frihetsgrader i form av faglige og budsjettmessige fullmakter enn det de ordinære forvaltningsorganene har.

Ledere av departementer og underliggende virksomheter, det vil si departementsråder og virksomhetsledere, er virksomhetenes øverste leder.

¹¹ Prop. 94 L (2016–2017) side 64.

¹² NOU 2019: 5.

3.1.5.1 Departementsrådene

Departementsråden er øverste faste embetsmann og departementets administrative leder. Formelt bistår departementsråden den til enhver tid sittende statsråd. Reelt fungerer departementsråden normalt både som statsrådets faglige rådgiver, som et bindeledd mellom politisk ledelse og embetsverk, og i det daglige som øverste administrative leder for departementet med underliggende virksomheter. Departementsrådets hovedoppgave er å avlaste og å være rådgiver for statsråden i arbeidet med ledelsen og samordningen av departementets arbeid.¹³

Departementsrådene har en sentral rolle i oppfølgingen av lederlønnssystemet i staten ved at de utøver arbeidsgiverfunksjoner overfor øvrige ledere på statens lederlønnssystem. Departementsrådene gjennomfører blant annet kontraktsamtaler/medarbeidersamtaler med ekspedisjonssjefene og virksomhetsledere i staten.

3.1.5.2 Ekspedisjonssjefene

Ekspedisjonssjefene i departementene er den nest høyeste stillingen i embetsverket i departementet etter departementsråden. Ekspedisjonssjefene i departementene har en særskilt rolle, blant annet fordi de er viktige aktører direkte i oppfølgingen av virksomhetslederne og indirekte fordi de er nøkkelpersoner i etatsstyringen. Deres nøkkelrolle som rådgivere for politisk ledelse og bidragsyttere i å iverksette politikken gjør at de ofte har førstehåndskjennskap til statens lederlønnssystem og systemets virkemidler. Ekspedisjonssjefene kan dermed ikke sammenlignes direkte med andre ledere på nivået under virksomhetenes øverste leder/toppleder.

3.1.5.3 Virksomhetsledere i staten

Statens brede spekter av formål og oppgaver gjør at de statlige virksomhetene er ulikt organisert. De fleste virksomhetene har som regel en toppledelse og administrasjon. Lederfunksjoner og lederroller varierer med nivå, rammevilkår, ansvarstyper, kompetansekrav og handlingsrom. I større virksomheter kan ansvaret for ulike driftsfunksjoner være lagt til ledere på lavere nivåer. I små virksomheter kan øverste leder måtte ivareta mange oppgaver knyttet til den daglige driften. Topplederen er i alle tilfeller virksomhetens øverste leder og ansvarlig for hele virksomheten. Ledernivåene i staten har utover dette ulikt ansvar og ulike oppgaver. I denne rapporten benyttes begrepet *virksomhetsleder* om øverste leder i en underliggende etat/virksomhet.

3.2 Utenfor det statlige tariffområdet

Utvalgets mandat er avgrenset til å vurdere lederlønnssystemet *innenfor* det statlige tariffområdet. Samtidig opplever utvalget at den offentlige debatten har et større nedslagsfelt, og ofte handler om lederlønninger *utenfor* det statlige tariffområdet. I dette delkapitlet vil det derfor knyttes noen kommentarer til lederlønn og statens handlingsrom *utenfor* det statlige tariffområdet.

¹³ Håndbok for politisk ledelse punkt 3.4.

3.2.1 Ulike tilknytningsformer

Det finnes mange måter å organisere virksomheter med ulik tilknytning til staten på. Valg av tilknytningsform er som regel knyttet til hvilke mål og hensyn staten ønsker å realisere med virksomheten.

Virksomheter som staten eier ligger *utenfor* det statlige tariffområdet. For disse vil statens eierstyring som hovedregel skje gjennom generalforsamlingen/foretaksmøtene hvor staten avgir stemme. Disse selskapene styres direkte gjennom selskapenes organer. Forvaltningen av eierskapet er lagt til regjeringen og ansvarlig statsråd/fagdepartement.

Virksomhetene staten eier er egne rettssubjekter som har kompetanse til å treffe beslutninger i eget navn og på eget ansvar. Dette innebærer større avstand mellom virksomheten og departementet, slik at muligheten for aktiv politisk styring av virksomheten blir redusert. Slike virksomheter vil ofte ha større forretningsmessig handlefrihet enn de som er en del av staten.

Ansatte i virksomheter utenfor staten vil ikke være omfattet av statsansatteloven, tjenestetvistloven, statens hovedtariffavtaler, hovedavtalen og andre tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedsammenslutningene. Ledere i de statseide selskapene er derfor heller ikke omfattet av statens lederlønnssystem.

3.2.1.1 Statsforetak og statlig eide aksjeselskap

Det kan skilles mellom statlig eide aksjeselskap og statsforetak. De statlige eide aksjeselskapene kan være helt eller delvis eid av staten. Selskapene er egne rettssubjekter.

Statsaksjeselskapene utøver virksomhet i konkurranse med øvrig næring. Aksjeloven¹⁴ inneholder egne regler for selskaper hvor staten eier alle aksjer. Statens styring med aksjeselskapene utøves gjennom generalforsamlingen som øverste myndighet i selskapet. Det er statsråden, eller den fullmakten delegeres til, som vil utøve generalforsamlingsfunksjonen i de heleide selskapene. Eksempler på heleide statlige selskaper er Avinor, NRK, Vygruppen og Posten. Eksempler på selskaper hvor staten eier deler av aksjene er Equinor, Telenor, DNB og Kongsberg Gruppen.

Et statsforetak kan bare eies av staten. Statsforetaksformen har sitt grunnlag i statsforetaksloven.¹⁵ Tilknytningsformen brukes når virksomheten primært har forretningsmessige mål og i tillegg er et sektorpolitisk virkemiddel. Blant statsforetakene kan nevnes Bane NOR SF, Norsk helsenett SF, Statskog SF, Statnett SF, Enova SF og Gassnova SF.

3.2.1.2 Særlovselskap

Særlovselskapene er selskaper som er organisert ved egen lov. Denne tilknytningsformen har ofte blitt benyttet når staten har ønsket å regulere forhold ved disse selskapene som ikke er regulert i aksjeloven eller statsforetaksloven. Lovene regulerer ofte organiserings- og styringsforhold. Eksempler på

¹⁴ Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper.

¹⁵ Lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak.

særlovselskaper er helseforetakene¹⁶, Vinmonopolet¹⁷, Innovasjon Norge¹⁸ og Norges Bank¹⁹.

3.2.1.3 Stiftelser

Andre eksempler på virksomheter som er mer løst tilknyttet staten, er stiftelser. En stiftelse er organisert etter stiftelsesloven²⁰ og er en selveiende og selvstendig enhet som ikke er en del av forvaltningen. Staten kan eventuelt øve innflytelse ved at det knyttes vilkår til statlige bevilgninger til stiftelsen. Et eksempel på en statlig stiftelse er Design og arkitektur Norge (DOGA).

3.2.2 Staten som eier

Hvert år legger regjeringen frem en melding om statens samlede direkte eierskap for Stortinget, en såkalt eierskapsmelding. I eierskapsmeldingen redegjør regjeringen for hvorfor staten eier direkte i selskaper, hva staten eier, inkludert hva som er statens begrunnelse for eierskapet og statens mål som eier i hvert selskap, samt hvordan staten utøver sitt eierskap, inkludert statens prinsipper for god eierstyring og forventninger til selskapene.²¹

I tillegg utgir Nærings- og fiskeridepartement årlig en rapport over det statlige eierskapet og hvordan dette har utviklet seg. I statens eierrapport for 2020 fremgår det at staten har direkte eierskap i 74 selskaper som eies helt eller delvis, og som forvaltes av tolv departementer. Eierskapsmeldingen skiller mellom selskaper hvor staten som eier har mål om høyest mulig avkastning over tid (selskaper i *kategori 1* og *2*) og selskaper hvor staten som eier har mål om mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål (selskaper i *kategori 3*). Hovedskillet mellom disse kategoriene går primært på om selskapene opererer i konkurranse med andre eller ikke.

De statlig eide selskapene er underlagt selskapslovgivningen, og det er generalforsamlingen og styret i det enkelte selskap som skal følge opp selskapets lederlønn. Staten er ikke representert i styrene i selskapene med statlig eierandel, og er avhengig av at styrene følger opp statens forventninger. Staten vil ofte ha dialog direkte med styret om lederlønn i selskapet.

Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet retningslinjer for lønn og annen godtgjørelse til ledende ansatte i selskaper med statlig eierandel.²² Disse er nærmere beskrevet i kapittel 12, punkt 12.2.

3.2.3 Særlig om helseforetakene

De regionale helseforetakene ble etablert i 2002, da staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenestene fra fylkeskommunene. Staten ved Helse- og omsorgsdepartementet eier de fire regionale helseforetakene. De fire regionale helseforetakene eier igjen sine respektive underliggende helseforetak.

¹⁶ Lov 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak.

¹⁷ Lov 19. juni 1931 nr. 18 om Aktieselskapet Vinmonopolet.

¹⁸ Lov 19. desember 2003 nr. 130 om Innovasjon Norge.

¹⁹ Lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv.

²⁰ Lov 5. juni 2001 nr. 59 om stiftelser.

²¹ Jf. Meld. St. 8 (2019–2020).

²² Retningslinjene er nærmere omtalt i kapittel 12, punkt 12.2.

Helseforetaksloven²³ fastsetter de rettslige rammene for organisering av foretakene. Organisering av virksomheten i helseforetak innebærer at hvert helseforetak er et eget rettssubjekt. Loven forutsetter at både de regionale helseforetakene og helseforetakene ledes av et styre og en daglig leder.

Statsråden kan utøve eierstyring av helseforetakene i foretaksmøtet. Styret i de regionale helseforetakene er utpekt av departementet som eier, og styret i helseforetakene er utpekt av de regionale helseforetakene. Det er styret i helseforetakene som har ansvar for å styre og kontrollere driften i regionene. Det er videre styret i de regionale helseforetakene som fastsetter og justerer daglig leders lønn.

I veilederen fra Helse- og omsorgsdepartementet om styrearbeid i regionale helseforetak fremgår det at de regionale helseforetakene og underliggende virksomheter skal utarbeide egne retningslinjer som følger statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med statlig eierandel. Helseforetakene har i sine vedtekter²⁴ fastslått at det kan utarbeides strengere og mer detaljerte retningslinjer enn de statlige retningslinjene, men at de ellers ikke kan fravikes. Daglig leder evalueres ofte i forbindelse med lønnsjusteringer.²⁵

Helseforetakene er medlem av arbeidsgiverforeningen Spekter og tilhører tariffområdet Spekter Helse. Selv om ledere i helseforetakene ikke hører under det statlige tariffområdet, utgjør de et viktig sammenligningsgrunnlag for utvalget. Dette er særlig fordi helseforetakene er styrt på bakgrunn av sektorpolitiske mål.

3.3 Oppsummering

Utvalgets vurdering av «statlige lederlønninger» er knyttet opp til hvilket lederlønnssystem staten bør ha *innenfor* det statlige tariffområdet.

Lederlønninger *innenfor* det statlige tariffområdet er underlagt en annen regulering enn lederlønninger *utenfor* det statlige tariffområdet. Dette påvirker blant annet det politiske handlingsrommet på lederlønnsområdet.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å utrede hvordan statens lederlønnspolitik *utenfor* det statlige tariffområdet bør reguleres. I vurderingen av hvilket lederlønnssystem staten bør ha innenfor det statlige tariffområdet, har utvalget likevel sett hen til sammenlignbare grupper blant annet i statlig eide foretak og selskaper. I kapittel 12 peker utvalget på behovet for en mer helhetlig og samkjørt lederlønnspolitik i staten.

I tillegg til lønn handler statens lederlønnssystem om mål, resultater, lederoppfølging og god ledelse. Systemet skal blant annet bidra til at de statlige virksomhetene leverer på sitt samfunnsoppdrag til det beste for fellesskapet. Historisk har lederlønnssystemet i staten hatt flere formål. I neste kapittel redegjøres det nærmere for disse formålene.

²³ Lov 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak.

²⁴ Vedtektene § 16a for henholdsvis Helse Sør-Øst RHF, Helse Midt-Norge RHF, Helse Nord RHF og Helse Vest RHF.

²⁵ «Styrearbeid i regionale helseforetak», veileder utgitt av Helse- og omsorgsdepartementet.

4 Formål med dagens lederlønnssystem i staten

Lederlønnssystemet i staten har flere formål og det har variert hvordan de har vært formulert gjennom de 30 årene systemet har eksistert. Formålene kan oppsummeres i følgende fire hovedformål:

- å rekruttere, utvikle og beholde gode ledere
- å styrke konsekvenskulturen i staten for å forbedre gjennomføringsevne og handlekraft
- å stimulere til bedre måloppnåelse, bedre resultater og god ledelse
- å bidra til tillit til offentlig forvaltning

I dette kapitlet beskrives hver av disse fire hovedformålene. Til slutt pekes det på mulige spenninger og behov for avveining mellom formålet om å bidra til tillit og formålet med å rekruttere, utvikle og beholde gode ledere.

4.1 Å rekruttere, utvikle og beholde gode ledere

Å rekruttere, utvikle og beholde gode statlige ledere er et viktig formål med statens lederlønnssystem. Dette kom til uttrykk da lederlønnssystemet ble revidert i 2015, hvor daværende kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner slo fast at: «Vi har nå forenklet og forbedret lederlønnssystemet. Vårt mål er å rekruttere og beholde gode ledere i virksomheter med viktige samfunnsoppdrag».²⁶ Dette formålet har vært viktig siden statens lederlønnssystem ble etablert i 1991. Gapet mellom lederlønninger i privat og offentlig sektor hadde økt utover i 1980-årene, noe som førte til problemer med å rekruttere og beholde dyktige ledere. Lønnsnivået i statlig sektor måtte derfor heves:

«[...] det er grenser for hvor mye lønnsnivået i statlig sektor kan være i utakt dersom staten skal få kvalifisert arbeidskraft» (Regjeringen Brundtland, sitert i NOU 1990: 32, side 35).

Dette ble satt på den politiske dagsorden samtidig med at modernisering-/fornyingsprogrammet for offentlig sektor ble lansert i 1980-årene. Det ble lagt betydelig vekt på nye styringsformer som mål- og resultatstyring, økt produktivitet og budsjettreformer. For å omstille staten trengtes dyktige ledere, og for å rekruttere disse måtte statlige ledere få en betydelig lønnsøkning.

Også i dag er det viktig å kunne gi konkurransedyktig lønn, noe som er slått fast i retningslinjene for statens lederlønnssystem: «[s]taten skal kunne konkurrere med

²⁶ Revidert lederlønnssystem i staten – regjeringen.no.

det øvrige arbeidsliv om dyktige ledere», og «[b]etingelsene må være rimelige sett i forhold til ledernes oppgaver og ansvar, men også i forhold til vilkår i arbeidslivet for øvrig». ²⁷

Hva som er en konkurransedyktig og rimelig lønn er relativt og kontekstavhengig. I vår sammenheng handler det blant annet om hva ledere innenfor og utenfor det statlige tariffområdet tjener så vel som hva lederne på nivåer under tjener. Slike sammenligninger kommer vi tilbake til i kapittel 6 og 8.

4.2 Å styrke konsekvenskulturen i staten for å forbedre gjennomføringsevne og handlekraft

I 2017 ble det utarbeidet en ny veileder til lederlønnssystemet som slo fast at den reviderte ordningen blant annet skal bidra til:

«[...] å innføre en sterkere konsekvenskultur i staten, og slik bidra til større gjennomføringsevne og handlekraft. Ordningen tar sikte på å koble lønn nærmere til lederens prestasjoner ift. de pålagte stillings- og resultatkrav. Gode resultater og god måloppfyllelse skal kunne honoreres. Svake resultater skal få konsekvenser gjennom styrket oppfølging og utvikling i lederrollen, evt. redusert lønn og omplassering». ²⁸

Å styrke konsekvenskulturen er både et formål ved statens lederlønnssystem og et virkemiddel for å oppnå bedre gjennomføringsevne og handlekraft. Dette har sin bakgrunn i regjeringen Solbergs program for bedre styring og ledelse i staten (2014–2017), og evalueringen fra Gjørvt-kommisjonen etter 22. juli. Det ble pekt på at

«[f]orvaltningen har utfordringer med mangel på gjennomføringskraft og resultatorientering, noe som blant annet har sammenheng med holdninger, lederskap og kultur, jf. 22. juli-kommisjonens rapport» ²⁹

I programmet heter det videre at virkemidlene for å styrke konsekvenskulturen blant annet er å presisere tiltak i lederlønnssystemet knyttet til manglende resultatoppnåelse, og å gi støtte til utvikling i lederrollen.

Et viktig premiss i lederlønnssystemet er at det skal være en tydelig forbindelse mellom lønn og resultater, hvor gode resultater skal kunne belønnes gjennom lønnsøkning. I særskilte tilfeller kan det også utbetales et engangstillegg for god resultat- og måloppnåelse. Dersom målene *ikke* innfris skal det gis støtte til utvikling av lederrollen, eventuelt kan lønnen reduseres innenfor lønnsintervallet, eller lederen kan omplasseres til andre arbeidsoppgaver. Virkemidlene knyttet til lønn synes å bygge på en antagelse om at lønn er en viktig motivasjonsfaktor. Hvorvidt lederne selv mener lønn er viktig for å arbeide i staten, og om virkemidlene faktisk brukes, omtales i kapittel 8.

²⁷ Retningslinjer, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017: «Statens lederlønnssystem med kontrakter», side 4. Retningslinjene beskrives nærmere i kapittel 5.

²⁸ Veileder, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, januar 2017: «Bruk av revidert lederlønnssystem – nærmere kobling til etatsstyringen», side 4.

²⁹ Program, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014: «Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017», side 3.

4.3 Å stimulere til bedre måloppnåelse, bedre resultater og god ledelse

I retningslinjene til lederlønnssystemet står det:

«Lederlønnssystemet skal «[...] stimulere til bedre måloppnåelse og resultater, økt gjennomføringskraft og god ledelse. Dette skal skje ved at det inngås en individuell kontrakt med årlig fastsetting av stillings- og resultatkrav for den enkelte leder, som bidrar til å presisere vedkommendes ansvar og oppgaver. Departementene skal stille tydelige mål- og resultatkrav til lederne, følge opp lederne på en systematisk og helhetlig måte og gjennomføre reelle evalueringer av deres bidrag til måloppnåelse»³⁰

Formålet har tette koblinger til styrking av konsekvenskultur, beskrevet i punkt 4.2. Samtidig legges det særlig vekt på lederoppfølging som et virkemiddel for å sikre bedre måloppnåelse, bedre resultater og god ledelse i staten. Dette skal skje gjennom årlige individuelle kontraktsamtaler. God ledelse anses som særlig viktig ved at det «[...] bidrar til at forvaltningen har gjennomføringskraft, oppnår resultater for samfunnet og har attraktive, moderne arbeidsplasser».³¹ I veiledningen til lederlønnssystemet understrekes betydningen av å fremme lederdialog og lederutvikling i kontraktsamtalene, blant annet gjennom aktiv bruk av «lederplakaten i staten»:

Det er «[...] naturlig at stillings- og resultatkrav tar hensyn til overordnede intensjoner og krav til ledelse i staten, slik de er nedfelt i lederplakaten «God ledelse i staten» (KMD, 2014). Den sier at ledere i staten skal:

- Avklare oppdraget og omsette det til mål og strategi
- Tydeliggjøre ansvar, roller og krav i egen organisasjon
- Vise tillit, involvere og utvikle organisasjonen kontinuerlig
- Fremme samhandling og effektiv oppgavefordeling
- Svare for oppnådde resultater og kvalitet i tjenestene»³²

Lederplakaten ble utarbeidet i 2014. Plakaten inneholder en rekke overordnede forventninger til god ledelse i staten. Den skal være en støtte for ledere og brukes i arbeidet med å utvikle ledelse i staten, og som utgangspunkt for oppfølging av ledere. Den skal kunne tilpasses den enkelte virksomhets egenart – og som nevnt over være et utgangspunkt for å sette mål og vurdere resultater for ledere på lederlønnssystemet.

Hvordan virkemiddelet med kontraktsamtaler, krav til god ledelse og lederoppfølging praktiseres, omtales i kapittel 8.

³⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, (2017): «Statens lederlønnssystem med kontrakter», side 4.

³¹ Ibid.

³² Kommunal- og moderniseringsdepartementet, (2017): «Bruk av revidert lederlønnssystem – nærmere kobling til etatsstyringen», side 4.

4.4 Å bidra til tillit til offentlig forvaltning

Retningslinjene til lederlønnssystemet slår fast at «[L]ederlønnssystemet må også utformes slik at det bidrar til tillit til offentlig forvaltning».³³ Dette kan for eksempel innebære at lederlønnssystemet ikke bør ha ordninger som i vesentlig grad skiller seg fra andre ordninger i arbeidslivet, og at det er åpenhet om både lønnssystemet, lønnsutvikling og lønnsnivået for statlige ledere. Manglende åpenhet kan gi inntrykk av at det er noe å skjule og dermed bidra til lavere tillit. Lønnsnivået til de statlige lederne er en viktig dimensjon når vi snakker om tillit til offentlig forvaltning. Dette illustreres av den pågående offentlige debatten om nivået på lederlønninger i staten. Generelt gjelder det at politiske myndigheter må utvise en viss grad av nøysomhet for å bygge tillit i samfunnet. Dette «nøysomhetsprinsippet» handler om at den lønnen som gis de statsansatte kommer fra innbyggerne. Myndighetene har derfor en særlig forpliktelse til å være nøysomme.³⁴ I utvalgets mandat kommer et slikt syn til uttrykk gjennom følgende premisser:

«Utvalgets forslag må ivareta at staten ikke skal være lønnsledende, men ha konkurransedyktige vilkår for toppledere. Det er et premiss for utvalget at lønnsutviklingen for toppledere i staten over tid skal følge frontfaget».

Både prinsippet om at staten ikke skal være lønnsledende, og premisset om å følge frontfaget, handler om at lederlønningene ikke skal skille seg for mye fra andre arbeidstakers lønnsnivå. Frontfaget utgjør i denne sammenheng en viktig ramme. De siste to årene har koblingen til frontfaget blitt ytterligere strammet inn, ved at hver departementssektor skal følge frontfagsrammen for det enkelte år. Dette kan ses som utslag av et «nøysomhetsprinsipp» som skal bidra til tillit til offentlig forvaltning generelt og lederlønnssystemet spesielt.

4.5 Avveininger mellom formål

Det er en viss spenning mellom de formålene som et statlig lederlønnssystem skal oppnå. Mer konkret er det en spenning mellom det å innrette et system best mulig for å rekruttere, utvikle og beholde dyktige statlige ledere versus det å innrette et system som best mulig bidrar til tillit til offentlig forvaltning. Spenningen settes på spissen når det gjøres en kobling mellom lønnsnivå og hensynet til å rekruttere og beholde. Som omtalt i punkt 4.1 var det nettopp en slik kobling som var utgangspunktet for at vi fikk et eget statlig lederlønnssystem. For å rekruttere og beholde dyktige ledere måtte man ha fleksibilitet i lønnsdannelsen og mulighet for å gi høyere lønn enn det som den gang var mulig innenfor de tariffestede ordningene. I tillegg var det et stort gap mellom lederlønninger i offentlig og privat sektor. Å gi høy(ere) lønn vil imidlertid kunne støte mot hensynet til tillit, dersom vi legger til grunn at «folk flest» mener at staten bør være nøysomme med hensyn til egne interne utgifter.

Ved utformingen av et lederlønnssystem bør det gjøres en avveining mellom hva som er rimelige og konkurransedyktige vilkår versus hva som kreves av systemet for å bygge tillit til offentlig forvaltning. Utvalget nøyer seg her med å peke på dette spenningsfeltet, og kommer tilbake til slike avveininger i kapittel 9 og kapittel 10 om vurderinger og anbefalinger.

³³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, (2017): «Statens lederlønnssystem med kontrakter», side 4.

³⁴ Peters 2021.

5 Statens lederlønnssystem

En forutsetning for å kunne foreta en gjennomgang av lederlønnssystemet og vurdere svakheter og styrker ved dagens retningslinjer og praktiseringen av systemet, er å få en grunnleggende forståelse av bakgrunnen for at vi har et lederlønnssystem i staten, og den historiske utviklingen av systemet. Videre er det avgjørende med en god forståelse av hvordan lederlønnssystemet ser ut i dag, og hva som skiller lederlønnssystemet fra hovedtariffavtalenes regulering for ledere.

I dette kapitlet går vi nærmere inn på hvordan lederlønnssystemet har utviklet seg fra det ble innført, og frem til i dag (punkt 5.1). Deretter gis en beskrivelse av hvordan dagens lederlønnssystem ser ut (punkt 5.2), og til slutt ser vi på forskjeller mellom lederlønnssystemet og hovedtariffavtalens regulering for ledere (punkt 5.3).

5.1 Historikk og utvikling

Statens lederlønnssystem ble etablert av de sentrale parter i 1990. Det ble da besluttet at alle ledere og ledende ansatte fra lønnstrinn 38 og høyere (til sammen 450 lederstillinger) skulle tas ut av hovedtariffavtalen og plasseres inn i lederlønnssystemet. Et flertall var virksomhetsledere, men listen omfattet også en rekke assisterende direktører, høyere fagstillinger og spesialiststillinger på tvers av staten. Systemet ble formelt iverksatt 1. juli 1991.

Lederlønnssystemet ble innført som en del av statens nye lønnssystem og ga mulighet til fastsetting av individuell lønn etter kontrakt. Bakgrunnen for etableringen var som nevnt i kapittel 4, punkt 4.1 tiltakende problemer med å rekruttere og beholde (blant annet) toppledere i staten i 1980-årene.³⁵

Fra lederlønnssystemet ble iverksatt i 1991 og frem til i dag har det skjedd en gradvis utvikling. Systemet har gjennomgått to større revideringer; én i 1997 og én i 2015. I tillegg har det løpende blitt foretatt mindre endringer etter behov. I det følgende gis en oversikt over utviklingen av statens lederlønnssystem, og de viktigste endringene som er gjort.

5.1.1 Perioden 1991–1997: et sentralisert lederlønnssystem

Lederlønnssystemet var i den første perioden (1991–1997) utformet som et sentralisert system. Det la opp til at lederlønnskontraktene, før de ble

³⁵ NOU 1990: 32 Statens lønnskomité av 1988.

iverksatt, i sin helhet måtte forelegges ansvarlig departement³⁶ til godkjenning. Arbeidsgiveravdelingen i det ansvarlige departement forberedte sakene og fremla disse for en egen departementsrådsgruppe for lederlønn, bestående av departementsråden i ansvarlig departement, departementsråden ved Statsministerens kontor og finansråden. Etter at gruppen hadde gitt sin anbefaling til vedtak, ble saken avgjort av statsråden i det ansvarlige departement. Godkjent kontrakt ble returnert til virksomheten via fagdepartementet.

Systemet la opp til at lederlønnskontraktene skulle reforhandles hvert år. I den årlige kontraktsamtalen skulle resultatoppnåelsen vurderes, og nye resultatmål avklares for neste kontraktsperiode. Hovedpunktene fra samtalen skulle nedfelles i ny kontrakt. Kontrakten ble dermed utformet dels på grunnlag av de erfaringer man gjorde seg etter foregående år, og dels ut fra de oppgaver som virksomheten skulle løse kommende år eller på lengre sikt, og som lederen personlig skulle utføre eller stå ansvarlig for. Ansvarlig departement presiserte i brev til virksomhetene viktigheten av at resultatkravene ble klart utformet og mest mulig konkrete og målbare. Det ble også oppfordret til at mål knyttet til likestilling, kompetanseutvikling og attføring ble innarbeidet i resultatkravene.

Til bruk i virksomhetene hadde Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Statskonsult utgitt en veileder med informasjon om inngåelse av kontrakter for ledere, resultatoppfølging og lederansvar.³⁷

I denne første perioden etter at systemet ble etablert, var stillingene i lederlønnssystemet plassert i fire lønnskategorier (kategori 1–4), som hver hadde en fastsatt basislønn. Systemet åpnet for å kunne innvilge personlige tillegg utover basislønnen. Personlige tillegg kunne innvilges ut fra en vurdering av de forutsetninger systemet bygget på; markedsbetraktninger, stillingens omfang og oppgavens kompleksitet, forventninger til innsats og resultatoppnåelse. Både basislønn og personlige tillegg måtte godkjennes sentralt før de kunne innvilges til lederen i virksomheten.

Mellom 1991 og 1997 var det få endringer i hvilke stillinger dette systemet omfattet. Antallet ble likevel noe redusert, blant annet ved at biskopene ble tatt ut.

5.1.2 Revisjonen i 1997: mer kategoribasert og økt ansvar hos departementene

Lederlønnssystemet ble revidert i 1997. Da ble lønnsmodulen mer kategoribasert enn det hadde vært tidligere. Det innebar at lønn ble inndelt i fem hovedkategorier (A–E), som alle stillingene på systemet ble plassert inn i. Plasseringen i hovedkategorier var gjort ut fra en sammenligning av den enkelte stillingens ansvar, omfang og kompleksitet.

Hovedkategoriene var videre inndelt i tre delkategorier (0–2), som hver anga en

³⁶ Ansvarlig departement for statens lederlønnssystem var i 1991 Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1990–1992). Lederlønnssystemet har ligget under samme departement frem til i dag, men departementet har flere ganger skiftet navn: Administrasjonsdepartementet (1993–1996), Planleggings- og samordningsdepartementet (1997), Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1998–2004), Moderniseringsdepartementet (2004–2005), Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006–2009), Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2010–2013), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014–2021), og i dag Kommunal- og distriktsdepartementet (2022–).

³⁷ Statskonsult og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1992): Lederkontrakter: En veiledning om resultatoppfølging og lederansvar i staten.

konkret årslønn (basislønn). Disse utgjorde en sammenhengende trapp med jevn avstand mellom hver delkategori fra A0 til E2. Departementene kunne fritt flytte stillinger mellom delkategoriene, men ikke opp i en annen hovedkategori. Departementene måtte søke ansvarlig departement dersom de ønsket å flytte en stilling fra en hovedkategori til en annen. Antall delkategorier ble senere utvidet til fire (0–3), og slik så systemet ut frem til revisjonen i 2015.

Beløpene i delkategoriene ble justert av ansvarlig departement, vanligvis årlig med virkning fra 1. oktober. I forkant av justeringen målte departementet den lokale glidningen³⁸ som eventuelt hadde skjedd fra oktober til august, slik at justeringen og glidningen holdt seg innen en viss ramme. Rammen fulgte som hovedregel samme ramme som hovedtariffoppgjøret i staten. I tillegg ble det tatt hensyn til lønnsutviklingen for ledere i andre sektorer.

Departementene ble gitt fullmakt til å gi et individuelt tillegg innenfor 20 prosent (senere utvidet til 30 prosent) av lønnsbeløpet i den aktuelle delkategorien. Det var åpnet for at dette individuelle tillegget kunne justeres opp eller ned avhengig av stillingsinnehaverens resultatoppnåelse. Det synes likevel utvilsomt at tillegget ble betraktet som en fast del av lønnen, og det er ikke kjent at det noensinne ble justert nedover. Det kunne imidlertid bli stående i ro noen tid.

I tillegg til at departementenes ansvar nå ble utvidet til å kunne plassere stillinger i delkategorier og fastsette individuelle tillegg, fikk departementene et nytt/utvidet ansvar for å inngå og revidere kontraktene (innenfor sentralt fastsatte rammer), gjennomføre medarbeidersamtaler, formulere resultatkrav og vurdere resultater. I 1999 ble det åpnet for at kandidater til åremålsstillinger kunne tilbys en ordning med retrettstilling etter avsluttet åremål, som et alternativ til den eksisterende ordningen med ventelønn. Retrettstillinger skulle primært benyttes i de tilfeller lederen hadde få år igjen til pensjonsalder ved åremålets slutt, og hvor det av den grunn var behov for spesielle løsninger i overgangen til pensjonering. Arbeidsgiver kunne imøtekomme slike spesielle behov ved å tilby retrettstilling, og på den måten sikre at dyktige, erfarne ledere aksepterte åremålsstillinger. Det ble samtidig presisert at arbeidsgiverne skulle være restriktive med å gi tilbud om retrettstilling.

Ved revisjonen i 1997 skjedde det også en større endring av stillinger på lederlønnssystemet. En stor andel av mellomlederne, blant annet de fleste avdelingsdirektørene, ble tilbakeført til hovedtariffavtalen. Antallet ledere omfattet av systemet ble med dette redusert til om lag 300.

Oppsummert ble systemet ved revisjonen i 1997 mer kategorisert og antall stillinger redusert. Øvrige elementer fra den opprinnelige ordningen ble i stor grad videreført. Ansvarlig departement hadde fremdeles ansvar for den generelle lønnsreguleringen, herunder å regulere kategorisatser, følge opp og føre statistikk over lønnsutviklingen i ordningen, innplassere stillinger på hovedkategori mv. Ansvarlig departement skulle også vurdere søknader om tillegg utover den prosentsatsen som den enkelte virksomhet kunne beslutte, og godkjenne kontrakter der departementene ønsket å gå utover vilkårene i standardkontrakten.

³⁸ Med lokal glidning menes her om det hadde blitt flyttet stillinger mellom forskjellige delkategorier og/eller justeringer av ansattes individuelle tillegg.

5.1.3 Revisjon i 2015: ny lønnsmodell

Lederlønssystemet ble på nytt revidert i 2015, og siden den gang har systemet bestått av en intervallbasert lønnsmodell med fem lønnsintervaller (A–E). Intervallene erstattet den tidligere lønnsmodellens hovedkategorier og delkategorier. Lønnen kunne nå fastsettes med et hvilket som helst kronebeløp innen det aktuelle intervallet. Muligheten til å gi individuelle tillegg ble fjernet, og det ble i stedet åpnet for at engangsutbetalinger kunne foretas i tillegg til den fastsatte lønnen.

Ved innføringen av den nye lønnsmodellen ble stillingene innplassert i de fem intervallene ut fra den konkrete avlønningen av stillingene på det tidspunktet, inklusive individuelle tillegg. Det ble ikke fastsatt bindende regler for hvilke stillinger som burde plasseres i de ulike intervallene, utover en generell anbefaling om å vurdere og sammenligne ulike stillingers ansvar, omfang og kompleksitet. Retningslinjene for lederlønssystemet fastsatte at lønnsutviklingen for ledere over tid skulle være på linje med lønnsutviklingen i samfunnet for øvrig.³⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (daværende ansvarlig departement) skulle på begynnelsen av året sende et brev til departementene med retningslinjer for lønnsdannelsen på lederlønssystemet i det inneværende året. Siden 2016 har Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nåværende Kommunal- og distriktsdepartementet) i det årlige brevet oppfordret departementene til å vise moderasjon i lederlønningene – en oppfordring som har blitt gradvis skjerpet de siste årene. Se mer om dette under punkt 5.2

Til forskjell fra tidligere kunne departementene nå selv flytte stillinger mellom intervallene. Departementene trengte ikke å søke ansvarlig departement om godkjenning for å flytte en stilling til et nytt intervall, men ansvarlig departement skulle orienteres.

Hensikten med å innføre intervallsystemet var primært å etablere et mest mulig likt lønnsnivå for likeartede stillinger på tvers av departementene. I tillegg var intervallene ment å være en mulighet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (ansvarlig departement) til å holde igjen på en uheldig lønnsutvikling, for eksempel ved ikke å justere intervallsatsene. Intervallene har ikke blitt justert siden de ble innført i 2015. I den gjeldende modellen foretar ikke ansvarlig departement noen hel eller delvis sentral justering av lønnen for noen av stillingene.

Revisjonen i 2015 innebar også at adgangen til å avtale retrettstilling og etterlønn ble strammet inn, blant annet ved at dette ble tatt ut av standardkontraktene.

5.2 Dagens lederlønssystem

Kommunal- og distriktsdepartementet har det overordnede ansvaret for lederlønssystemet og utformingen av det. Den praktiske bruken av systemet er i stor grad et ansvar for det enkelte departement. Departementene skal stille tydelige mål- og resultatkrav til lederne, følge opp lederne på en systematisk og helhetlig måte og gjennomføre reelle evalueringer av deres bidrag til resultatoppnåelse. Det inngås i denne sammenheng en individuell kontrakt med

³⁹ Det kan ikke utelukkes at tilsvarende oppfordring ble gitt til departementene før 2015, men utvalget har ikke klart å finne dokumentasjon som viser dette.

årlig fastsetting av stillings- og resultatkrav for den enkelte leder. Kontrakten skal bidra til å presisere lederens ansvar og oppgaver.

Lederlønnskontrakten er inndelt i to deler, som til sammen utgjør arbeidsavtalen: Del I omfatter alminnelige arbeidsvilkår, mens del II omfatter individuelle stillings- og resultatkrav og lønn.

Kommunal- og distriktsdepartementet har utarbeidet *retningslinjer* for lederlønnssystemet. Retningslinjene inneholder dels obligatoriske bestemmelser, dels veiledende materiale. De obligatoriske elementene er særlig knyttet til bruk av lederlønnskontrakten og kriterier for plassering av stillinger i lønnsintervall. Departementet har i tillegg utarbeidet en mal og veiledninger som skal hjelpe arbeidsgiverne i gjennomføringen av kontraktsamtalene, blant annet ved å gi eksempler på stikkord og problemstillinger som kan reises, om prosessen i forkant (evaluering av medarbeidere) og veiledning i bruken av intervallene. I samråd med Finansdepartementet⁴⁰ er det også utarbeidet en egen *veileder* i bruk av lederlønnssystemet. Veilederens formål er å styrke departementenes kompetanse i å følge opp de ledere innenfor statens lederlønnssystem som samtidig er virksomhetsledere, og derigjennom skape en bedre kobling mellom lederlønnssystemet og etatsstyringen.⁴¹

Oppsummert kan lederlønnssystemet deles inn i tre ulike deler:

- Sammensetningen av dagens lederlønnssystem, det vil si hvilke stillinger som er omfattet av henholdsvis statens lederlønnssystem og hovedtariffavtalene.
- Lederstyringsmodulen, som består av kontrakter, målsetting, resultatmåling- og oppfølging av ledere.
- Lønnsmodulen, som innebærer fastsetting av lønn på bakgrunn av nærmere angitte vurderingskriterier.

I det følgende gjennomgås disse tre delene av lederlønnssystemet nærmere.

5.2.1 Sammensetningen av dagens lederlønnssystem

Staten har om lag 190 organisatoriske enheter som er underlagt et departement, og som kan betraktes som selvstendige virksomheter med toppledere (lokale arbeidsgivere).⁴²

Per 31.12.2021 omfattet lederlønnssystemet 234 stillinger, hvorav ti ikke var besatt. Det var 88 kvinner og 135 menn på lederlønnssystemet, hvilket gir en kvinneandel på 39 prosent.

⁴⁰ Finansdepartementet har ansvar for Økonomiregelverkets regulering av etatsstyringen.

⁴¹ Dette anses som viktig da stillings- og resultatkrav som stilles til lederen bør utfylle mål i tildelingsbrevet, slik at lederoppfølging og styringsdialogen i sum utgjør en god helhet (jf. «Bruk av revidert lederlønnssystem – nærmere kobling til etatsstyringen» KMD 2017).

⁴² I de ca. 190 virksomhetene inngår for eksempel ikke politidistriktene og skatteetatens regioner og fagkontorer. Disse er formelt underlagt sine respektive virksomhetsledere/etatsdirektører, det vil si politidirektøren og skattedirektøren. Dersom en kun teller virksomheter på det første nivået under departementene, det vil si ser bort fra alle regionale ledd som politidistriktene og skatteetatens regionskontorer, utgjør antallet virksomheter som nevnt ca. 190.

Disse 234 stillingene omfatter:

Stillinger	Antall
Departementsråder	16
Virksomhetsledere/etatsledere (inkl. statsforvalterne), direktører, rektorer	84
Assisterende departementsråder	6
Ekspedisjonssjefer	100
Regionale ledere (f.eks. politimestre og ledere av ulike forsvarsgrenene), enhetsledere, assisterende regjeringsadvokat, assisterende riksadvokat, førstestatsadvokat	28
SUM	234

Tabellen viser at 84 virksomhetsledere (rad 2 i tabellen over) er omfattet av lederlønssystemet. Øvrige virksomhetsledere i det statlige tariffområdet, 89 totalt, lønnes etter hovedtariffavtalene. Virksomhetsledere er i faste stillinger eller på åremål, de fleste statsansatte, men også noen i embetsstillinger.

134 av stillingene innenfor lederlønssystemet er ledere som rapporterer til nærmeste leder, slik som ekspedisjonssjefer i departementene, ledere av de ulike forsvarsgrenene, politimestrene og enhetsledere i politiet. Som tabellen ovenfor viser, er ekspedisjonssjefene den største enkeltgruppen av ledere på lederlønssystemet.⁴³

Hvilke stillinger som skal være innenfor lederlønssystemet og hvilke som skal være omfattet av hovedtariffavtalene er gjenstand for forhandlinger mellom de sentrale partene i staten. Stillingene innenfor lederlønssystemet kan med hjemmel i hovedtariffavtalene når som helst tilbakeføres – enkeltstillinger, grupper av stillinger eller alle. Tilsvarende kan nye stillinger tas ut av hovedtariffavtalene og overføres til lederlønssystemet.

5.2.2 Lederstyringsmodulen

Lederne innenfor lederlønssystemet har individuelle arbeidskontrakter som inngås med nærmeste overordnede leder (for departementsråden med statsråden). Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nåværende Kommunal- og distriktsdepartementet) har utarbeidet fire standardiserte kontraktsmaler som kan anvendes ved ansettelse av ledere på lederlønssystemet, avhengig av om stillingen er et embete eller ikke, og om det er en fast stilling eller en åremålsstilling.⁴⁴ Standardkontrakten gir en helhetlig regulering av arbeidsforholdet, og det skal ikke foretas individuelle justeringer av kontrakten utover det kontrakten selv gir mulighet til.

5.2.2.1 Kontraktens Del I: alminnelige arbeidsvilkår

De generelle lønns- og arbeidsvilkårene som gjelder i arbeidsforholdet, er angitt i del I i kontraktene. Den som undertegner avtalen på vegne av departementet eller annen virksomhet, ivaretar rollen som arbeidsgiver. Lederen er arbeidstaker.

⁴³ Se kapittel 3 punkt 3.1.5 for nærmere omtale av ekspedisjonssjefenes særskilte rolle.

⁴⁴ Følgende fire kontraktsmaler kan benyttes:

- embetsmenn i fast stilling
- statsansatte i fast stilling
- embetsmenn i åremålsstilling
- statsansatte i åremålsstilling

Generelle bestemmelser

Kontrakten skal inneholde nøkkelopplysninger om arbeidsforholdet, slik som navn på lederen og arbeidsgiveren, arbeidssted, tiltredelsesdato, stilling og lønnsintervall for stillingen. I åremålskontraktene defineres utløpet av åremålet (fratredelsestidspunktet). Stillingens lønnsintervall (A, B, C, D eller E) skal også gå frem av avtalen. Angivelse av lønnsintervall i del I definerer rammene for den lønn som kan avtales i del II. Se nærmere om lønnsintervall under omtalen av lønnsmodulen i punkt 5.2.3.

Forholdet til lovgivningen

Lederen er ansatt på de vilkår som til enhver tid gjelder for statsansatte etter lov og forskrifter, herunder arbeidsmiljøloven, statsansatteloven, ferieloven, lov om Statens pensjonskasse og lov om aldersgrenser.⁴⁵ Det kan i den forbindelse særskilt nevnes at statsansatteloven § 16 andre ledd inneholder en bestemmelse som bare gjelder ledere innenfor lederlønnssystemet, og som gir arbeidsgiver en utvidet omplasseringsadgang.⁴⁶ De nevnte lovene er alle ufravikelige, slik at det som hovedregel ikke er adgang til å avtale dårligere vilkår for lederen enn det som følger av loven.

Arbeidstakere på lederlønnskontrakt faller inn under unntakene for «ledende stilling», eventuelt «særlig uavhengig stilling», i arbeidsmiljøloven.⁴⁷ Dette innebærer at de mer detaljerte reglene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven kapittel 10, blant annet reglene om overtid, ikke gjelder. De generelle kravene til en forsvarlig arbeidstidsordning i arbeidsmiljøloven vil likevel gjelde.⁴⁸

Forholdet til statens tariffavtaler

Arbeidstakere på lederlønnskontrakt er ikke omfattet av hovedtariffavtalene eller av statens særavtaler, med mindre det er særskilt fastsatt i kontrakten. Standardkontraktene inneholder en oppregning av hvilke bestemmelser i hovedtariffavtalene og hvilke særavtaler som skal gjelde tilsvarende i arbeidsforholdet. De særavtaler som nevnes er særavtale om ferie for statsansatte, særavtale om dekning av utgifter til reise og kost innenlands, og særavtale om dekning av utgifter til reise og kost utenfor Norge (med unntak av §§ 11 og 12 om kompensasjon). Det er de til enhver tid gjeldende reglene i de aktuelle tariffavtalene som gjelder. Ophører vedkommende tariffavtale, bortfaller også lederens tilsvarende rettigheter.

Øvrige arbeidsvilkår

Kontrakten inneholder et punkt om hvilke øvrige arbeidsvilkår som skal gjelde. Her kan det være aktuelt å ta inn andre vilkår enn de som går frem av standardkontrakten, for eksempel vilkår om prøvetid. Dersom arbeidsgiver ønsker å avtale vilkår som avviker fra standardkontrakten eller går utover de generelle fullmaktene, må det innhentes forhåndsgodkjennelse fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

⁴⁵ Arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62), statsansatteloven (lov 16. juni 2017 nr. 67), ferieloven (lov 29. april 1988 nr. 21), lov om Statens pensjonskasse (lov 28. juli 1949 nr. 26) og lov om aldersgrenser (lov 21. desember 1956 nr. 1).

⁴⁶ Bestemmelsen omtales nærmere nedenfor.

⁴⁷ Jf. arbeidsmiljøloven § 10-12 første og andre ledd.

⁴⁸ Jf. arbeidsmiljøloven § 10-2 første, andre og fjerde ledd.

Virksomhetens personalreglement kan inneholde bestemmelser som kan få betydning for arbeidsforholdet, for eksempel permisjonsregler. Kontrakten slår derfor fast at personalreglementet gjelder i arbeidsforholdet. Dette gjelder bare i den utstrekning dette vil være naturlig for ledere på lederlønnskontrakter.

Plikt til årlig drøfting av stillings- og resultatkrav

Kontrakten slår fast en gjensidig plikt for arbeidsgiveren og lederen til årlig drøfting av stillings- og resultatkrav. Drøftingen utgjør en del av grunnlaget for fastsettelse av stillings- og resultatkrav, og for den individuelle lønnplasseringen for det kommende året. Det er altså de arbeidsvilkårene som går frem av kontraktens del II, primært stillings- og resultatkravene, som vil være tema under de årlige drøftingene. Det vises til omtale av del II nedenfor. Fastsetting av lønn omtales under lønnsmodulen i punkt 5.2.3.

Lønnsreduksjon ved manglende resultatoppnåelse

Ved manglende innfrielse av stillings- og resultatkrav har arbeidsgiver etter lederlønnskontrakten adgang til å redusere lederens lønn innenfor lønnsintervallene. Adgangen til å velge en slik reaksjon følger av at arbeidsgiver avgjør lønnplasseringen for hvert enkelt år.

Omplassering etter statsansatteloven § 16 andre ledd

Omplassering etter statsansatteloven § 16 andre ledd er et særskilt virkemiddel arbeidsgiveren kan benytte overfor ledere som har lederlønnskontrakt og ikke innfrir avtalefestede resultatkrav. Omplassering medfører at lederen får andre arbeidsoppgaver i virksomheten eller pålegges å stå til rådighet for spesielle oppdrag i den samme eller en annen virksomhet etter arbeidsgiverens nærmere beslutning. Dette innebærer at ledere innenfor lederlønnssystemet vil kunne omplasseres til arbeid som ikke omfatter lederoppgaver, og som for øvrig befinner seg på et annet ansvarsnivå enn vedkommendes tidligere stilling eller embete. Før omplassering kan skje, skal lederen som hovedregel ha skriftlig veiledning for å kunne foreta forbedringer, og rett til å uttale seg om sitt nye arbeidsområde.

Omplasseringsadgangen gjelder ikke for de såkalte «uavsettelige embetsmenn» som er omfattet av Grunnloven § 22 andre ledd. Denne begrensningen følger også uttrykkelig av statsansatteloven § 16 andre ledd siste punktum.

Ved omplassering skal lønnen fastsettes på nytt, på bakgrunn av nye arbeidsoppgaver og en vurdering av medarbeidernes kompetanse. Det kan unntaksvis avtales at lederen beholder en lønn som tilsvarer laveste nivå i gjeldende lønnsintervall for stillingen. Embetsmenn har krav på å beholde tittel ved pålagt omplassering. For statsansatte er det ingen rettighet å beholde tittelen ved omplassering.

Avtalt etterlønn eller retrettstilling

Standardkontraktene inneholder ikke noe eget punkt om etterlønn og retrettstillinger. Bakgrunnen for dette er at etterlønn av lengre varighet og retrettstillinger bare er aktuelt for åremålsstillinger og kun kan benyttes unntaksvis. I slike tilfeller kan åremålskontraktene inneholde et særskilt punkt om avtalt etterlønn eller retrettstilling.

Retrettstilling kan typisk være aktuelt i de tilfeller hvor det er ønskelig å beholde en tidligere leder i en statlig virksomhet. En slik avtale skal baseres på en

konkret vurdering i den aktuelle situasjonen. Det er presisert i retningslinjene at virksomhetene må være restriktive med å inngå avtale om retrettstilling, og den klare hovedregelen skal være at retrettstillinger ikke benyttes. Etterlønn kan være aktuelt dersom en leder ikke går over i ny stilling etter utløpet av et åremål. Det er i retningslinjene inntatt som en forutsetning at etterlønsperioden benyttes til å søke nye stillinger, eller for overgang til pensjon.

Det er ikke adgang til å avtale både etterlønn og retrettstilling.

Retningslinjene inneholder en snever mulighet for at ansatte i åremålsstillinger kan gå over i en annen stilling før åremålsperioden utløper, med lønnsvilkår tilsvarende de nye arbeidsoppgavene/stillingens innhold. Arbeidsgiver kan innvilge dette dersom det anses å foreligge grunn for det. Dette er kun aktuelt for ledere på åremål hvor det er inngått avtale om retrettstilling, og hvor det i avtalen er tatt inn en klausul som gir arbeidstakeren denne muligheten.

Opphør av arbeidsforholdet

I likhet med øvrige statsansatte vil leder og arbeidsgiver kunne bringe arbeidsforholdet til opphør. Opphør kan foretas av begge avtaleparter. Oppsigelse eller avskjed må skje på de grunnlag og med de frister som går frem av statsansatteloven. Dersom arbeidstakeren bringer avtalen til opphør, regnes det som en oppsigelse av, eller søknad om avskjed fra, arbeidsforholdet som sådan. Åremålskontraktene inneholder en presisering av at arbeidsforholdet opphører ved åremålets utløp uten forutgående oppsigelse eller avskjedsvedtak, og viser til kravet om skriftlig varsel i statsansatteloven § 17 fjerde ledd og § 18 tredje ledd. Åremålets utløp, det vil si fratredelsestidspunktet, er fastsatt i del I, punkt 1, i åremålskontraktene.

Karantene og saksforbud

Karanteloven⁴⁹ § 13 gir tilsettingsmyndigheten adgang til, i særlige tilfeller, å ilegge karantene og saksforbud for departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller ledere av andre statlige forvaltningsorganer, ved overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller ved etablering av næringsvirksomhet. For å kunne ilegge karantene eller saksforbud for lederstillinger som ikke omfattes av § 13, må lederlønsktrakten inneholde en klausul om informasjonsplikt, karantene og saksforbud, jf. karanteloven §§ 14 og 15.

Tilbakeføring av ledere til hovedtariffavtalene

Kommunal- og distriktsdepartementet og hovedsammenslutningene kan bli enige om å føre enkelte eller flere av stillingene som i dag er omfattet av lederlønnssystemet, tilbake under hovedtariffavtalene. Tilbakeføring er et systemspørsmål og skjer følgelig uavhengig av lederens prestasjoner, i motsetning til omplassering etter statsansatteloven § 16 andre ledd. Lederen har plikt til å godta slik tilbakeføring. Tilbakeføringen vil i seg selv ikke innebære endring i stilling, lønn eller arbeidsoppgaver. Tilbakeføring innebærer hovedsakelig en endring av lønnsregime, fra administrativt fastsatt lønn til lønnsregulering etter hovedtariffavtalene. Fremtidig lønnsutvikling vil derfor følge hovedtariffavtalene og ikke lederlønsordningen. Videre innebærer tilbakeføringen at selve lederlønsktrakten opphører og må erstattes av en annen arbeidsavtale.

⁴⁹ Lov 19. juni 2015 nr. 70 om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte.

Etter tilbakeføringen vil hovedtariffavtalene og statens særavtaler gjelde fullt ut i arbeidsforholdet.

5.2.2.2 Kontraktens Del II: Stillings- og resultatkrav og lønn

En vesentlig del av oppfølgingen av lederne skal skje i den årlige kontraktsamtalen. I kontraktsamtalen skal partene behandle stillings- og resultatkrav for kommende år, foreta en vurdering av lederens oppnådde resultater for foregående år og drøfte lønn. I dette punktet omtales stillings- og resultatkrav. Lønn omtales under «Lønnsmodulen» i punkt 5.2.3.

Både arbeidsgiver og arbeidstaker skal medvirke i kontraktsamtalen. Dersom partene ikke blir enige er det arbeidsgiveren som skal trekke konklusjonene om resultatoppnåelse og fastsette nye stillings- og resultatkrav og lønn.

Nye stillings- og resultatkrav fastsettes i kontraktens del II del A. I tillegg beskrives lederens bidrag til at egen organisasjon samhandler helhetlig og effektivt med virksomheter med tilstøtende arbeidsområder. Kravene skal angis, utdypes og konkretiseres.

Dersom lederen blir pålagt nye, større oppgaver eller vesentlige endrede rammebetingelser i løpet av kontraktsperioden, kan han/hun kreve at partene setter seg sammen og søker å bli enige om hvordan disse skal følges opp i lys av kontraktens opprinnelige krav.

I kontraktens del II del B formuleres målene for lederens egen faglige utvikling og for hans/hennes lederskap. Utviklingsmålene fastsettes på basis av samtalen mellom partene. Målene utdypes, og det angis hvem som er ansvarlig for gjennomføring, og tidsfrist.

5.2.3 Lønnsmodulen

Kommunal- og distriktsdepartementet forvalter lederlønnssystemet, måler årlig utvikling av lederlønningene og gir generelle føringer for lønnsøkninger det aktuelle året. Føringerne gis på grunnlag av utviklingen av lederlønn, vurdert opp mot rammene for frontfaget, det sentrale lønnsoppgjøret i staten året før og mer generelle retningslinjer. Som hovedregel utgjør rammen som avtales i frontfaget den viktigste rammen for lønnsøkning i den enkelte departementssektor. Dette formidles til departementene i et brev med retningslinjer for lønnsdannelsen i året som kommer.

Som nevnt i punkt 5.1.3 er dagens lønnsmodul bygget opp av fem lønnsintervaller som stillingene på lederlønnssystemet er plassert i. Lønnsmodulen skal gi arbeidsgiver en viss frihetsgrad for bruk av lønn som virkemiddel.

De fem lønnsintervallene er:

Intervall	Intervall start	Intervall maks
A	800 000	1 200 000
B	900 000	1 400 000
C	1 000 000	1 600 000
D	1 100 000	1 800 000
E	1 200 000	2 000 000

Intervallene definerer laveste og høyeste lønn innen det aktuelle intervallet. Departementene har selv ansvaret for å fastsette lønn for ledere innenfor sitt ansvarsområde. Ved tiltredelse i stillingen plasseres lederen på et av de fem lønnsintervallene og får fastsatt en individuell lønn. Lønningen kan fastsettes på et hvilket som helst kronebeløp innenfor rammen av det lønnsintervall den enkelte stilling er plassert i. Lederens lønn settes inn i kontraktens del II, punkt 2.

Lønnsmodulen innebærer at fastsatt lønn gjelder for tolv måneder. Den enkelte leders lønn skal være tema mellom partene i den årlige kontraktsamtalen. Departementene skal fastsette lederens lønn på bakgrunn av lederens mål- og resultatoppnåelse foregående år, samlet lederlønnsutvikling i departementsområdet, lønnsutviklingen for blant annet sammenlignbare stillinger, forholdet til den økonomiske situasjonen i samfunnet (frontfaget), og årlig brev fra Kommunal- og distriktsdepartementet med økonomiske vurderinger og anslag, jf. ovenfor under punkt 5.1.3. Lederens lønn skal samtidig reflektere stillingens ansvar, omfang og kompleksitet. Det må foretas en individuell vurdering av lønn for hver enkelt leder.

Vurderingskriteriene krever at departementene har en bevisst holdning til bruk av lønn som virkemiddel. Måloppnåelse, dokumenterte resultater og gjennomføringsevne skal vurderes i kontraktsamtalen. Som følge av evalueringen kan en leder få lønnsøkning, ingen lønnsøkning eller få redusert sin lønn (lønnsnedsettelse gjelder ikke for embetsmenn som omfattes av Grunnloven § 22). Ingen ledere har *krav* på lønnsutvikling – dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

Høyeste lønn blant ledere i departementsområdet som er på lederlønnssystemet var per 31.12.21 kr 2 500 000, og laveste var kr 1 230 000. Gjennomsnittslønningen var kr 1 483 934. Lønnsutvikling og lønnsnivå for ledere er nærmere omtalt i kapittel 6.

I henhold til retningslinjene for lederlønnssystemet åpnes det for å gi unntak fra Kommunal- og distriktsdepartementets føringer i spesielle situasjoner, dersom det er særlige utfordringer med å rekruttere eller beholde gode ledere.⁵⁰ Lønnsøkning som skyldes spesielle utfordringer, skal avklares med Kommunal- og distriktsdepartementet i det enkelte tilfellet, og kan eventuelt holdes utenfor beregningen av den samlede lønnsutviklingen i det enkelte departementsområde. I de siste par årene har imidlertid Kommunal- og distriktsdepartementet i sitt årlige brev med retningslinjer for lønnsdannelsen presisert viktigheten av at statlige ledere ikke må ha en vedvarende høyere lønnsutvikling enn frontfagsrammen. Departementene pålegges å vise særlig moderasjon på dette området, og de må sørge for at gjennomsnittslønningen innenfor lederlønnssystemet ikke øker mer enn frontfagsrammen. En nyrekruttering med mye høyere lønn enn forgjengeren vil føre til at dette går på bekostning av lønnsutviklingen for øvrige ledere i det samme departementsområdet.

I ekstraordinære situasjoner er det åpnet for at engangsutbetalinger kan foretas, for eksempel ved gjennomføring av krevende reformer og omstillinger. Engangsbeløp kan være en måte å få til en bedre kultur for at gode prestasjoner belønnes. Motsatt bør ikke engangsbeløpet utbetales når resultatene uteblir. Ekstraordinære situasjoner omfatter ikke skalering av ordinær drift. Det forutsettes at hva som skal oppnås, og når det skal være innfridd, blir entydig

⁵⁰ Dette kan være en mulig begrunnelse for at én leder på lederlønnssystemet i 2021 ble ansatt med en lønn på kr 2 500 000.

beskrevet, dersom engangsutbetalinger benyttes. Departementene kan ikke innføre varige individuelle lønnsordninger som i realiteten innfører flere lønns-elementer, for eksempel generelle deknings av utgifter til pendling, husleie eller lignende.

Etter offentleglova⁵¹ vil opplysninger om lønn og arbeidskontrakten i sin helhet, som hovedregel være offentlige. Lederens lønn kan dermed normalt offentliggjøres uten arbeidstakers nærmere samtykke.

5.2.4 Oppsummering

Da lederlønnssystemet ble opprettet, var det primært begrunnet i et behov for å øke lønnen til ledere i det statlige tariffområdet for å sikre at staten kunne være konkurransedyktig og ha mulighet til å rekruttere og beholde dyktige ledere. Denne muligheten fantes ikke i tilstrekkelig grad innenfor hovedtariffavtalen.

Lederlønnssystemet har gjennomgått to revisjoner siden opprettelsen i 1991. I den første perioden var systemet preget av sterk sentral styring. Ansvar har gradvis blitt lagt over på det enkelte departement, og i dag har Kommunal- og distriktsdepartementet en mer beskjeden rolle sammenlignet med hva som var tilfelle ved opprettelsen i 1991, både når det gjelder lederoppfølging og lønnsnivå. Samtidig viser de senere årene at Kommunal- og distriktsdepartementet har tatt tilbake noe av styringen på lønnsutviklingen, ved at det årlige brevet med retningslinjer for lønnsdannelsen tydelig presiserer viktigheten av at statlige ledere ikke må ha en vedvarende høyere lønnsutvikling enn frontfagsrammen.

I dagens lederlønnssystem er det et lønnstak på to millioner kroner (toppen av lønnsintervall E). Lønnsintervallene i dagens lønnsmodul har ikke blitt justert siden intervallene ble innført i 2015.

De største enkeltgruppene av ledere på dagens lederlønnssystem er ekspedisjonssjefer og virksomhetsledere. Det er imidlertid ikke alle virksomhetsledere som er omfattet av systemet; nesten halvparten av dem er omfattet av hovedtariffavtalene. I neste kapittel skal det ses nærmere på hvilke forskjeller det er mellom lederlønnssystemet og hovedtariffavtalens regulering for ledere. Elementer fra lederlønnskontraktens del II, jf. redegjørelsen ovenfor, vil bli brukt for å sammenligne de to systemene der dette er relevant.

5.3 Forskjeller mellom statens lederlønnssystem og hovedtariffavtalens regulering for ledere

Som påpekt ovenfor, er virksomhetslederne fordelt mellom lederlønnssystemet og hovedtariffavtalene. Om lag halvparten av virksomhetslederne er dermed i dag underlagt hovedtariffavtalene. I dette punktet beskrives de viktigste forskjellene mellom lederlønnssystemet og hovedtariffavtalens regulering for ledere. Vi ser nærmere på følgende fire temaer: kontrakten, medarbeider-/kontraktsamtale, medbestemmelse og lønn.

5.3.1 Kontrakten

Ledere på lederlønnssystemet ansettes som vist i punkt 5.2.2 på en kontrakt basert på en standardmal utarbeidet av Kommunal- og distriktsdepartementet.

⁵¹ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd.

Under hovedtariffavtalene ansettes ledere på alminnelig arbeidskontrakt. Det er særlig standardkontraktenes del II, fastsettelse av stillings- og resultatkrav og lønn, som skiller de to kontrakttypene fra hverandre.

Kontraktene under lederlønnssystemet forutsetter at det fastsettes resultatkrav til lederen, og at disse kravene følges opp i lederevalueringen. Dersom resultatkravene ikke innfris, kan det iverksettes sanksjoner (slik som lønnsreduksjon og omplassering). Staten kan med andre ord vise sine øverste ledere tillit, men også kreve at de tar ansvar. Som utgangspunkt gjelder ikke det samme systemet for fastsetting av stillings- og resultatkrav og lønn for ledere under hovedtariffavtalene. Det er riktignok ikke noe i veien for å formulere stillings- og resultatkrav også for disse ledere, men konsekvensene av evalueringen vil ikke være de samme med hensyn til å kunne sette ned lønn eller omplassere en leder. Det er med andre ord forskjeller med hensyn til adgang til reaksjoner ved manglende resultatoppnåelse i lederlønnssystemet, sammenlignet med hovedtariffavtalene.

Videre er utgangspunktet for lederlønnssystemet at verken hovedtariffavtalene eller statens særavtaler gjelder, med mindre dette er særskilt nevnt i kontrakten. Motsatt utgangspunkt gjelder for ledere under hovedtariffavtalene.

5.3.2 Medarbeider-/kontraktsamtale

Stillings- og resultatkravene og lønnen under lederlønnskontraktene er gjenstand for årlig drøfting i kontraktsamtalen mellom leder og arbeidsgiver. For ledere omfattet av lederlønnssystemet er det utarbeidet felles retningslinjer og veileder som stiller krav til departementet og lederen i gjennomføringen av kontraktsamtalen, jf. ovenfor under punkt 5.2. Noe tilsvarende finnes ikke for ledere under hovedtariffavtalene.

Som følge av evalueringen kan lederens lønn justeres opp eller ned eller forbli uendret. Hovedtariffavtalene inneholder ingen hjemmel for å redusere lønnsnivået.

I mer graverende tilfeller av mangelfull oppfyllelse av stillings- og/eller resultatkrav har ledere under lederlønnssystemet som nevnt i punkt 5.2.2 plikt til godta omplassering, jf. statsansatteloven § 16 andre ledd.⁵² Dette gjelder selv om vilkårene for oppsigelse etter statsansatteloven §§ 19 eller 20 eller avskjed etter § 27 første ledd bokstav a eller b, ikke er oppfylt. Adgangen til omplassering etter § 16 andre ledd er mer vidtgående enn den generelle plikten alle statsansatte og embetsmenn har til å godta omorganiseringer og endringer i arbeidsoppgaver og ansvar etter statsansatteloven § 16 første ledd.

Statsansatteloven § 16 andre ledd gjelder ikke for ledere som omfattes av hovedtariffavtalene. Omplassering av disse lederne må skje innenfor rammen av lovens § 16 andre ledd og arbeidsgivers styringsrett. Hovedtariffavtalene gir derfor ledere et sterkere vern mot omplasseringer som innebærer mer inngripende endringer i arbeidsoppgaver og funksjoner enn tilsvarende under lederlønnssystemet.

⁵² Omplasseringsadgangen etter statsansatteloven § 16 andre ledd gjelder ikke for embetsmenn som omfattes av Grunnloven § 22 andre ledd.

5.3.3 Medbestemmelse

I hovedtariffavtalene er det inntatt en bestemmelse i punkt 2.5.5 nr. 1 om drøfting av lønsspenn ved kunngjøring. Bestemmelsen sier at før en ledig stilling lyses ut, skal tillitsvalgte i vedkommende virksomhet/driftsenhet/arbeidsområde orienteres om den lønnen stillingen vil bli utlyst med. De tillitsvalgte kan kreve å få drøfte lønsplasseringen. Bestemmelsen gjelder for alle stillinger, herunder lederstillinger.

Innenfor lederlønnssystemet har ikke tillitsvalgte noen rolle. Det er arbeidsgiver alene som fastsetter lederens lønn, og det er ikke krav om at tillitsvalgte skal orienteres eller involveres i prosessen. Medbestemmelsesaspektet er dermed større innenfor hovedtariffavtalene enn i lederlønnssystemet.

5.3.4 Lønn

Etter revisjonen av hovedtariffavtalene i 2016 ble det tatt inn et nytt punkt 2.5.2 om lønnsregulering for ledere i hovedtariffavtalene.

Hovedtariffavtalenes punkt 2.5.2⁵³ omfatter virksomhetens øverste leder og neste ledernivå. Bestemmelsen slår fast at fagdepartementet eller virksomhetens styre har myndighet til å fastsette virksomhetslederens lønn uten forhandlinger eller avtale med de forhandlingsberettigede organisasjonene i virksomheten. Lønnsendringer for ledere på neste ledernivå fastsettes av øverste leder. På dette nivået skal lønnsendring avtales med organisasjonene på forhånd. Arbeidsgivers siste tilbud blir stående dersom det ikke oppnås enighet. Med «neste ledernivå» menes ledere med personalansvar som er direkte underlagt virksomhetens øverste leder og rapporterer direkte til denne. Dette vil typisk utgjøre virksomhetens toppledergruppe. Øvrige stillinger faller utenfor bestemmelsen og er omfattet av hovedtariffavtalens ordinære regler om lokale forhandlinger.

Den lokale lønnspolitikken er førende for vurderingen av lønnsendringer for ledere under hovedtariffavtalene. I tillegg kan oppnådde resultater, utøvelse av god ledelse, betydelige organisatoriske endringer og behov for å beholde kvalifisert arbeidskraft mv. utgjøre grunnlag for vurdering av lederens lønn etter hovedtariffavtalene.

Dette viser at hovedtariffavtalene gir mulighet til å regulere lønn på tilnærmet samme måte som på lederlønnssystemet.

Lønnsjusteringer for ledere på lederlønnssystemet vurderes som utgangspunkt én gang i året – i den årlige kontraktsamtalen. I tillegg gis det mulighet til å foreta engangsutbetalinger i ekstraordinære situasjoner, jf. ovenfor under punkt 5.2.3. Lønnsjusteringer etter hovedtariffavtalenes punkt 2.5.2 er i utgangspunktet låst til tidspunktet for de lokale forhandlingene. Det er likevel mulig å justere lederens lønn i visse situasjoner når som helst på året. Hjemmelen for dette er hovedtariffavtalenes punkt 2.5.3 om forhandling på særlig grunnlag. Bestemmelsen åpner for å kunne justere enkeltpersoners eller gruppers lønn dersom det har skjedd vesentlige endringer i de forholdene som lå til grunn for vurderingen av stillingens lønn (jf. hovedtariffavtalenes punkt 2.5.3 nr. 1). Den mest praktiske bestemmelsen er likevel ofte 2.5.3 nr. 2, som kan brukes når det foreligger særlige vansker med å rekruttere eller beholde spesielt kvalifisert arbeidskraft eller når det er gjort en ekstraordinær arbeidsinnsats.

⁵³ Bestemmelsen er likelydende i begge hovedtariffavtalene i staten.

For ledere på lederlønnssystemet må lønnen fastsettes i henhold til Kommunal- og distriktsdepartementets lønnspolitiske retningslinjer. Høyeste lønn er kr 2 000 000 (taket på lønnsintervall E).

For ledere omfattet av hovedtariffavtalene er det ikke noe tak på lønnsnivået. Etter hovedtariffavtalene med LO Stat, Unio og YS Stat (tariffperioden 2020–2022) er det riktignok fastsatt et øverste lønnstrinn 101 på kr 1 326 500, men det er mulig å overskride det øverste lønnstrinnet med kronebeløp.⁵⁴ Etter hovedtariffavtalene er det derfor i dag i realiteten ikke noen øverste grense for hvilken lønn en leder kan gis. Dette til forskjell fra hvordan hovedtariffavtalene så ut da lederlønnssystemet ble opprettet. Se mer om dette i kapittel 4, punkt 4.5.

5.3.5 Oppsummering

Gjennomgangen viser at det er noen viktige forskjeller mellom lederlønnssystemet og hovedtariffavtalene når det gjelder kontrakten, kontraktsamtale, medbestemmelse og lønn, men at forskjellene ikke lenger er så store som da lederlønnssystemet ble opprettet.

Den største forskjellen i dag kan sies å være virkemidler knyttet til lønnsreduksjon og omplassering dersom resultater ikke oppnås, samt lederoppfølgingen. Hovedtariffavtalene har ingen bestemmelser som regulerer oppfølging av ledere, mens dette er et sentralt element i lederlønnssystemet.

Videre setter lederlønnssystemet ingen krav til at organisasjonene/tillitsvalgte skal involveres eller orienteres om ledernes lønn. Hovedtariffavtalene fastsetter at tillitsvalgte skal orienteres om lønn før en stilling kunngjøres, og at tillitsvalgte kan kreve å drøfte lønnsnivået før utlysning.

Etter at det ble inntatt en egen bestemmelse for ledere i hovedtariffavtalene i 2016, ble avtalene bedre tilpasset avlønning for disse lederstillingene enn tidligere. Forskjellene og mulighetene med hensyn til lønnsfastsettelse og lønnsregulering er dermed mindre i dag enn da lederlønnssystemet ble opprettet.

I neste kapittel ses det nærmere på lønn og lønnsutvikling både for ledere på statens lederlønnssystem og for ledere på hovedtariffavtalene.

⁵⁴ Utvalget er kjent med at det pågår en tvist mellom Kommunal- og distriktsdepartementet og LO Stat om forståelsen av hovedtariffavtalen punkt 2.5.5 nr. 3 – lønsplassering innenfor stillingens lønnsalternativer. Partene synes å være enige om at det kan gis kronebeløp utover lønnstrinn 101, men uenige om når og hvordan dette kan gjøres.

6 Lønnsutvikling og lønnsnivå

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere lønnsnivå og -utvikling de siste 5–10 årene for ledere på henholdsvis statens lederlønssystem og hovedtariffavtalene i staten, sett i forhold til sammenlignbare grupper i privat og offentlig sektor. Dette er videre utdypet med at det vil være særlig relevant å sammenligne med andre statlige virksomheter som er organisert som foretak eller selskaper.

Kapittelet gir først en oversikt over lønnsutviklingen for ledere i det statlige tariffområdet. Denne sammenlignes så med lønnsutviklingen til kommunedirektørene, lederne av helseforetakene og administrerende direktører i selskaper med statlig eierandel. Videre gis det en oversikt over lønnsnivået for de ulike gruppene. Forskjellene er helt klart størst når man sammenligner lønnsnivåer på tvers av gruppene.

6.1 Lønnsutvikling for ledere på statens lederlønssystem

Tabell 6.1 viser lønnsutviklingen for ledere på statens lederlønssystem de siste 10 årene.⁵⁵ Ser man hele perioden under ett, har ledere på statens lederlønssystem hatt en lønnsvekst på 3,1 prosent i gjennomsnitt. Dette er på linje med gjennomsnittlig lønnsvekst for hele økonomien. Lønnsveksten har i perioden variert mellom 1,6 og 4,8 prosent.

⁵⁵ Lønnsutviklingen måles som utviklingen i gjennomsnittlig kontraktsfestet årslønn. Informasjon om hvem som er ansatt i de aktuelle stillingene, og hva de har i lønn, hentes inn per 31.12. hvert år. Fra år til år kan det være at enkelte stillinger ikke er besatt på det aktuelle tidspunktet. Et departement kan for eksempel være i ferd med å rekruttere ny leder. Slik man beregner lønnsutviklingen for ansatte på statens lederlønssystem, vil ikke vedkommende stilling inngå i beregningen av gjennomsnittslønnen dette året.

	SLS	SLS, justert for politireformen	SLS, identiske personer	HTA-ledere	Statlige tariffområdet	Frontfaget	Hele økonomien
2012	3,6	3,6			4,1	4,2	4,0
2013	3,3	3,3			3,5	3,9	3,9
2014	3,3	3,3			3,4	3,3	3,1
2015	2,9	2,9			2,8	2,5	2,8
2016	4,8	2,8	3,6	2,3	2,4	1,9	1,7
2017	2,5	2,5	2,8	4,4	2,3	2,4	2,3
2018	2,8	2,8	2,9	2,1	2,7	2,6	2,8
2019	3,6	3,6	3,5	4,4	3,8	3,1	3,5
2020	1,6	1,6	1,8	2,3	1,8	2,2	3,1
2021	2,9	2,9	2,8	1,8	2,8	3,1	3,5
Samlet 2011-21	36,1	33,5			33,8	33,3	35,3
Gj.snitt per år ⁵⁶	3,1	2,9			3,0	2,9	3,1
Samlet 2016-21	14,1	14,1	14,6	15,9	14,1	14,1	16,1
Gj.snitt per år ⁵⁶	2,7	2,7	2,8	3,0	2,7	2,7	3,0

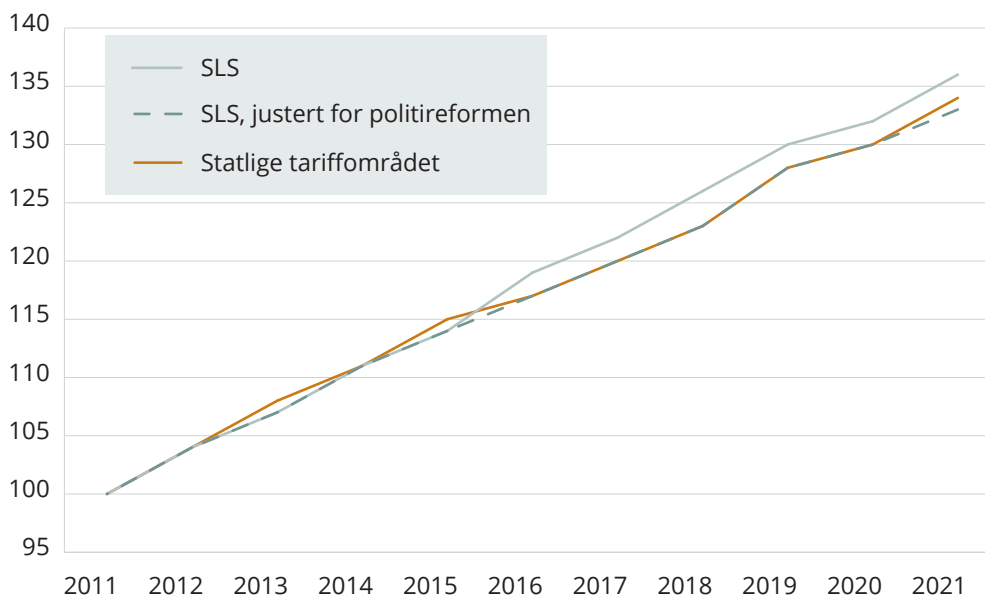
Tabell 6.1 Lønnsvekst i prosent for utvalgte grupper. SLS-ledere er ledere ansatt på statens lederlønssystem. HTA-ledere er virksomhetsledere som lønnes etter hovedtariffavtalene i staten. Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet, TBU, SSB.

2020 var året med lavest lønnsvekst. Dette har sammenheng med den lave rammen i lønnsoppgjøret i frontfaget på 1,7 prosent. Lederne på statens lederlønssystem hadde likevel enda lavere lønnsvekst. Dette kan ha bakgrunn i en endring i ordlyden i de årlige retningslinjene fra Kommunal- og distriktsdepartementet. I årene før 2020 hadde Kommunal- og distriktsdepartementet oppfordret til å vise moderasjon. Videre anga retningslinjene at ledere på statens lederlønssystem ikke kunne ha høyere lønnsvekst enn frontfaget over tid. I 2020 og 2021 ble imidlertid hvert departement pålagt å vise moderasjon ved at gjennomsnittslønnen innenfor hver sektor (departement med underliggende virksomheter) ikke måtte overstige frontfagsrammen. Sagt med andre ord sto man friere til å gi lønnstillegg før 2020, så fremt gruppen som helhet fulgte den faktiske lønnsutviklingen i frontfaget over tid. Fra og med 2020 strammet Kommunal- og distriktsdepartementet inn på dette ved å pålegge hvert departement å ikke overgå rammen i lønnsoppgjøret i frontfaget det aktuelle året. Tabell 6.1 viser den faktiske lønnsutviklingen i frontfaget. I 2020 var denne på 2,2 prosent, det vil si 0,5 prosentpoeng over frontfagsrammen. Det vil si at frontfaget overgikk sin egen rammen. Disse har imidlertid fulgt hverandre svært tett over tid.

Året med høyest lønnsvekst, 2016, var også året for politireformen. Da gikk man fra 27 til 12 politidistrikt, og tilsvarende mange politimestre gikk ut av statens lederlønssystem. Politimesterne som sluttet, hadde mindre distrikt og lavere lønn enn de som fortsatte. Ser man vekk fra lønnstilleggene som ble gitt til de gjenværende politimesterne, økte gjennomsnittslønnen til politimesterne som gruppe med 4,6 prosent. I tillegg fikk flere av de gjenværende politimesterne høyere lønn, antagelig som følge av større politidistrikt og mer ansvar. Ser man

⁵⁶ Geometrisk gjennomsnitt.

vekk fra politimesterne i 2015 og -16, var lønnsveksten for de andre lederne på statens lederlønssystem 2,8 prosent. Legger man denne lønnsveksten til grunn, ville samlet lønnsvekst for hele tiårsperioden vært på linje med alle ansatte i det statlige tariffområdet. Dette er vist både i tabell og figur 6.1.



Figur 6.1 Lønnsutvikling for ledere på statens lederlønssystem og alle ansatte i det statlige tariffområdet. 2011 = 100.

Strukturelle endringer (som politireformen nevnt ovenfor), nyrekrutteringer eller avganger kan ha stor innvirkning på gjennomsnittslønnen fra et år til et annet, særlig for mindre grupper. Når det kommer til lønnsvekst, kalles dette gjerne sammensetningseffekter, fordi det er lønnsvekst som skyldes endringer i sammensetningen av den aktuelle gruppen, ikke at de ansatte blir gitt lønnstillegg. For å se på omfanget av dette kan det være interessant å se på lønnsveksten til personer som har vært ansatt over flere perioder. I lønnsstatistikk omtaler man gjerne dette som lønnsutvikling for identiske personer. Da kan man se om de personene som har vært ansatt over tid, har hatt noen lønnsvekst, eller om lønnsveksten for eksempel skyldes at de lavest lønte har sluttet eller at det har blitt rekruttert inn ansatte med høyere lønn.

Tabell 6.1 viser at lønnsveksten for identiske personer på statens lederlønssystem i 2021 var 2,8 prosent, noe som er 0,1 prosentpoeng under lønnsveksten for statens lederlønssystem samlet.⁵⁷ Ser man de siste fem årene under ett, har identiske personer på statens lederlønssystem hatt noenlunde samme eller noe høyere lønnsutvikling enn alle på statens lederlønssystem samlet. Det vil si at de ansatte over tid har tatt del i lønnsutviklingen, og at den ikke har vært drevet av at departementene og de statlige virksomhetene har rekruttert inn ledere med høy lønn.

Det er uttalt i retningslinjene for statens lederlønssystem at lønnsutviklingen skal holdes innenfor forsvarlige rammer, herunder normen som settes av frontfaget.

⁵⁷ Identiske personer vil her si at man har sett på lønnsveksten mellom én og én årgang, for personer som var ansatt i begge årgangene. Det vil si at gruppen endrer seg over tid. Alternativt kunne man fulgt samme grupper over flere år. Her ville det imidlertid utgjort en svært liten gruppe, siden statens lederlønssystem omfatter få personer.

I tabell 6.1 går det frem at lønnsveksten for ledere på statens lederlønnssystem har vært på linje med frontfaget. Ser man de siste fem årene under ett, har ledere på statens lederlønnssystem hatt samme lønnsutvikling som frontfaget. Videre står det i retningslinjene at lønnsdannelsen også må vurderes opp mot den generelle lønnsutviklingen i samfunnet for øvrig. I tabell 6.1 vises årslønnsveksten for alle lønnstakere i Norge («Hele økonomien»), som et uttrykk for den generelle lønnsutviklingen i samfunnet.⁵⁸ Lønnsutviklingen for alle lønnstakere sett under ett, har vært noe sterkere enn for de ansatte på statens lederlønnssystem; dette gjelder særlig de siste fem årene. Til tross for at det står i retningslinjene at man skal se hen til den generelle lønnsutviklingen i samfunnet, har det som nevnt vært en sterkere kobling mot frontfagsrammen de siste årene.

Lønnsutviklingen innenfor statens lederlønnssystem kan også brytes ned på hvert departementsområde (departement med underliggende virksomheter). Tabell 6.2 viser lønnsutviklingen per departementsområde de siste tre årene. Her går det frem at det er stor variasjon i faktisk lønnsvekst mellom de ulike departementene fra år til år. I 2020, da man samlet sett hadde en lønnsvekst under frontfagsrammen, hadde likevel 7 av 16 departementsområder høyere lønnsvekst enn frontfagsrammen for ledere på statens lederlønnssystem. Dette til tross for at hvert departement ble bedt om ikke å overgå frontfagsrammen dette året.

⁵⁸ Årslønn for hele økonomien (alle næringer) publiseres i nasjonalregnskapet av Statistisk sentralbyrå.

Departementsområde	2019	2020	2021	Gj.snitt.
Utenriksdepartementet	5,2	2,8	4,7	4,2
Statsministerens kontor	3,4	4,7	2,5	3,5
Nærings- og fiskeridepartementet	2,8	1,9	4,9	3,2
Kommunal- og distriktsdepartementet	4,6	1,5	3,1	3,1
Klima- og miljødepartementet	3,5	3,2	2,7	3,1
Landbruks- og matdepartementet	4,1	2,4	2,7	3,1
Barne- og familiedepartementet	4,4	1,7	2,6	2,9
Helse- og omsorgsdepartementet	3,6	-0,1	5,1	2,8
Kulturdepartementet	2,7	1,5	4,4	2,8
Finansdepartementet	3,3	1,6	2,9	2,6
Justisdepartementet	3,8	1,6	2,5	2,6
Kunnskapsdepartementet	1,7	1,8	4,0	2,5
Olje- og energidepartementet	3,9	1,0	2,7	2,5
Samferdselsdepartementet	3,8	1,4	1,7	2,3
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	3,2	0,9	1,9	2,0
Forsvarsdepartementet	3,1	2,2	-0,1	1,7
Totalt	3,6	1,6	2,9	2,7
Frontfagsrammen	3,2	1,7	2,7	2,5
Frontfaget	3,1	2,2	3,1	2,8

Tabell 6.2 Lønnsutvikling for ledere på statens lederlønnssystem fordelt på departementsområder (departement og underliggende etater). Markerte ruter indikerer at lønnsveksten overgikk frontfagsrammen.

Som nevnt i kapittel 5 punkt 5.2.3 er det i overkant av 190 virksomheter i det statlige tariffområdet. Om lag 90 virksomheter har virksomhetslederen sin på hovedtariffavtalene i staten.⁵⁹ Tabell 6.1 viser at virksomhetsledere som er på hovedtariffavtalene («HTA-ledere») har hatt en noe høyere lønnsvekst enn statsansatte og frontfaget de siste fem årene. Lønnsutviklingen deres er imidlertid på linje med den generelle lønnsutviklingen i samfunnet for øvrig, representert ved årslønnsveksten for alle lønnstakere i Norge.

Det er knyttet noe større usikkerhet til tallene for lederne på hovedtariffavtalene enn for de andre gruppene. Dette har å gjøre med at beregningene baserer seg på tall for utbetalt lønn i én måned. Personer kan for eksempel få etterbetalt eller justert lønn i den aktuelle måneden, slik at lønnen denne måneden ikke er representativ for deres lønnsnivå. Dette er også tilfellet i tallene for de statsansatte, men slike enkelttilfeller har mindre å si for en gruppe på 160 000 ansatte sammenlignet med gruppen på 90 ledere.

For å oppsummere har lederlønningene i det statlige tariffområdet ikke stukket fra verken frontfaget eller ansatte i staten for øvrig. De siste fem årene har lønnsutviklingen innenfor statens lederlønnssystem vært helt på linje med lønnsutviklingen i frontfaget. Virksomhetsledere ansatt på hovedtariffavtalene i staten har hatt noe høyere lønnsvekst i denne perioden, men her er også usikkerheten noe større.

⁵⁹ Flertallet av disse er lønnet i henhold til hovedtariffavtalene i staten, mens enkelte får sin lønn fastsatt av Stortinget – for eksempel forsvarsombudet, sivilombudet og riksmekler.

6.2 Lønnsutvikling for ledere i sammenlignbare grupper

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere lønnsutvikling for ledere i det statlige tariffområdet opp mot sammenlignbare grupper i privat og offentlig sektor. I den offentlige debatten har lønningene til ledere i kommunene, helseforetakene og statlig eide selskaper blitt trukket frem. Utvalget mener dette er relevante grupper å sammenligne med. Ledere i kommunal sektor har flere likhetstrekk med ledere i det statlige tariffområdet, blant annet fordi de skal utføre og ivareta forvaltningsmessige oppgaver for samfunnets beste. Som nevnt i kapittel 3.2 er ikke helseforetakene lenger en del av statsforvaltningen, men egne rettssubjekter i form av særlovselskaper. De har likevel tydelige sektorpolitiske mål, og har dermed flere likhetstrekk med virksomheter i det statlige tariffområdet. Blant de statseide foretakene og selskapene er det større variasjon i statens mål og begrunnelser for eierskapet. For enkelte selskaper ønsker staten høyest mulig avkastning fra eierskapet, mens for andre selskaper har staten målsetninger om effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål. Mange av de sistnevnte har flere likhetstrekk med virksomheter i det statlige tariffområdet, og det vil derfor være særlig interessant å sammenligne lønnsnivå og -utvikling med disse.

Tabell 6.3 viser at kommunedirektørene har hatt en markant lønnsvekst de siste 10 årene. Fra 2011 til og med 2021 har lønnsveksten hvert år vært høyere enn i frontfaget. Dette er imidlertid en gruppe som har opplevd flere strukturelle endringer de siste ti årene, slik som kommunereformen i årene 2013–2021. I denne perioden ble 119 kommuner slått sammen til 47 nye kommuner, noe som har gitt en tilsvarende nedgang i antallet kommunedirektører. Videre var lønnsnivået for denne gruppen på et relativt lavt nivå for ti år siden. I 2010 var gjennomsnittslønnen blant kommunedirektørene 746 000 kroner.

Blant de administrerende direktørene i helseforetakene er det noen enkeltår som skiller seg ut med tydelig høy lønnsvekst. Lønnsveksten var høy relativt til frontfaget frem til 2015. I 2012 og 2015 var lønnsveksten henholdsvis 1,9 og 3,9 prosentpoeng over lønnsveksten for frontfaget. Siden 2015 har veksten vært lavere. Ser man 2016 til 2021 under ett, har lederne i helseforetakene hatt 10,4 prosent lønnsvekst mot 14,1 prosent i frontfaget.

I tabell 6.3 er det også en kolonne som viser utviklingen i gjennomsnittslønn for alle heltidsansatte administrerende direktører i privat sektor. I 2021 var dette om lag 32 000 personer. I femårsperioden 2016 til 2021 har disse lederne hatt en samlet lønnsvekst på 17,6 prosent, mens ledere på statens lederlønnssystem har hatt en lønnsvekst på 14,1 prosent i samme periode.

	SLS	SLS, justert for politireformen	HTA-ledere	Kommunedirektører	Helseforetak	Adm.dir privat sektor	Frontfaget
2012	3,6	3,6		5,3	6,1		4,2
2013	3,3	3,3		4,9	1,0		3,9
2014	3,3	3,3		4,7	2,6		3,3
2015	2,9	2,9		4,4	6,4		2,5
2016	4,8	2,8	2,3	4,4	2,4	2,0	1,9
2017	2,5	2,5	4,4	3,7	0,5	2,4	2,4
2018	2,8	2,8	2,1	4,2	1,5	3,2	2,6
2019	3,6	3,6	4,4	4,4	2,6	3,1	3,1
2020	1,6	1,6	1,7	2,5	-0,1	2,9	2,2
2021	2,9	2,9	2,7	3,6	5,6	4,9	3,1
Samlet 2011-21	36,1	33,5		51,0	32,3		33,3
Gj.snitt per år ⁶⁰	3,1	2,9		4,2	2,8		2,9
Samlet 2016-21	14,1	14,1	16,2	19,8	10,4	17,6	14,1
Gj.snitt per år ⁵⁹	2,7	2,7	3,1	3,7	2,0	3,3	2,7

Tabell 6.3 Lønnsvekst for sammenlignbare grupper av ledere.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet, TBU.

Når det kommer til privat sektor står det i utvalgets mandat at det er særlig relevant å se mot statlige virksomheter som er organisert som foretak eller selskaper. Dette tolker utvalget som selskaper med statlige eierandel. Tabell 6.4 viser utviklingen i samlet godtgjørelser for administrerende direktører i selskaper med statlig eierandel. Samlet godtgjørelse inkluderer fastlønn, eventuell opptjent bonus og langtidsinsentivordninger (aksjespareprogram), pensjon og annen godtgjørelse.⁶¹ Ifølge statens eierrapport for 2020 (tidligere statens eierberetning) hadde staten direkte eierskap i 74 selskaper. I tabell 6.4 er det imidlertid kun inkludert tall for de 42 selskapene som har vært eid og rapportert for, fra 2010 til og med 2020, og som fortsatt var eid ved utgangen av 2021. Utviklingen i samlet godtgjørelse for de administrerende direktørene har de siste ti årene vært svært varierende, som blant annet skyldes stor variasjon i opptjent bonus og godtgjørelser til aksjespareprogram fra år til år. Ser man tiårsperioden 2010–2020 under ett, ligger utviklingen i samlet godtgjørelse et stykke under lønnsutviklingen for ledere på statens lederlønnssystem. Godtgjørelsen blant disse lederne var imidlertid på et meget høyt nivå allerede i 2010.

⁶⁰ Geometrisk gjennomsnitt.

⁶¹ Utbetalt godtgjørelse i enkeltår vil variere, blant annet som følge av resultatavhengig godtgjørelse, men også av endringer i pensjonskostnader, lederskifter (varierer i hvilken grad selskapene inkluderer lønn til ny og gammel leder og/eller aggregert godtgjørelse), feriepenger mv. Det vil påvirke beregningen av lønnsvekst dersom det har vært særlige justeringer i start- eller sluttår. Eksempelvis var det, grunnet covid, flere av de børsnoterte selskapene som frafalt bonus og lønnsøkning for de ledende ansatte for regnskapsåret 2020.

	SLS	SLS, justert for politireformen	Selskaper m/ statlig eierandel	Selskaper m/ statlig eierandel kat. 3
2011	4,1	4,1	9,7	5,6
2012	3,6	3,6	4,7	1,4
2013	3,3	3,3	3,9	5,7
2014	3,3	3,3	0,5	2,8
2015	2,9	2,9	-1,5	-0,8
2016	4,8	2,8	-9,9	-5,0
2017	2,5	2,5	9,1	1,6
2018	2,8	2,8	5,5	1,0
2019	3,6	3,6	-8,8	-0,8
2020	1,6	1,6	9,0	4,7
Samlet 2010-20	37,6	35,0	21,8	16,9
Gj.snitt per år ⁶²	3,2	3,0	2,0	1,6
Samlet 2015-20	16,2	14,0	3,1	1,3
Gj.snitt per år ⁶²	3,1	2,7	0,6	0,2

Tabell 6.4 Vekst i samlet godtgjørelse for administrerende direktører i selskaper med statlig eierandel.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet, statens eierberetninger/eierrapporter.

I statens eierrapport deler man selskapene med statlig eierandel inn i tre forskjellige kategorier:

1. Mål om høyest mulig avkastning over tid, og hvor staten ikke lenger har begrunnelse for eierskapet.
2. Mål om høyest mulig avkastning over tid, og hvor staten har særskilte begrunnelser for eierskapet.
3. Mål om mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål.

I kategori 1 og 2 er det primært selskaper hvor staten kun eier deler av aksjene, som for eksempel Yara og Norsk Hydro. Disse minner mindre om statlige virksomheter og er derfor mindre relevante å sammenligne med. Kategori 3 omfatter nesten utelukkende selskaper som er heleid av staten, hvor staten søker effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål. Her finner man selskaper som NRK, Innovasjon Norge, Statnett og de regionale helseforetakene. Disse har klare forvaltningsoppdrag på linje med flere av virksomhetene i det statlige tariffområdet, og er derfor særlig relevante å sammenligne med. Tabell 6.4 viser at utviklingen i godtgjørelser til administrerende direktører i kategori 3-selskapene også har variert mye. Samlet sett har lønnsutviklingen vært lav sammenlignet med ledere på statens lederlønnssystem. Innenfor kategori 3 er det ingen selskaper som har aksjespareprogram for sine ledere, men enkelte har bonusordninger som kan begrunne noe av variasjonen. Her har man også sett på de samme selskapene over hele perioden, men flere har byttet leder i løpet av perioden, noe som igjen vil påvirke tallene.

⁶² Geometrisk gjennomsnitt.

6.3 Lønnsnivå

Når det gjelder lønnsnivå, er forskjellene blant disse gruppene vesentlig større. Tabell 6.5 viser gjennomsnittlig samlet lønn/godtgjørelse for de forskjellige gruppene av ledere. Gjennomsnittlig lønnsnivå for ledere i det statlige tariffområdet ligger under lønnsnivået både i helseforetakene og blant selskapene med statlig eierandel. Flere av kommunedirektørene har også høyere lønn enn gjennomsnittet i staten. Den høyest lønte kommunedirektøren hadde i 2020 en årslønn på 1,6 millioner kroner, men gjennomsnittet ligger likevel godt under gjennomsnittet i staten.

Blant de administrerende direktørene i helseforetakene var gjennomsnittslønnen 1 851 000 kroner i 2021. Dette er kun tall for de øverste lederne i helseforetakene, om lag 30 personer. Enkelte av helseforetakene er imidlertid store, komplekse foretak med flere underliggende enheter. Vestre Viken HF består for eksempel av flere staber og klinikker, der fire av klinikkene er sykehus (Kongsberg, Ringerike, Drammen og Bærum sykehus). Tar man med alle de 16 direktørene som utgjør de ledende ansatte i Vestre Viken HF i 2020, hadde de en gjennomsnittlig samlet godtgjørelse på 1 751 000 kroner. Dette antyder at lønnsnivået blant ledelsen i helseforetakene, og ikke bare hos de administrerende direktørene, er på et høyere nivå enn hva det er blant virksomhetsledere i staten.

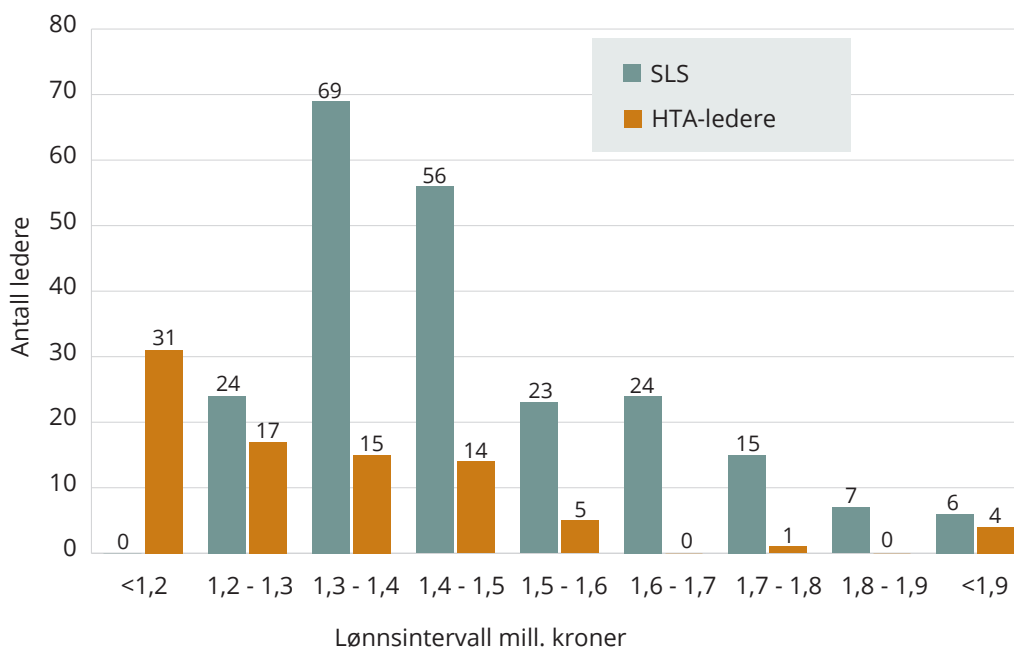
Grupper av ledere	Gjennomsnittslønn 2021	
Virksomhetsledere på Hovedtariffavtalen i staten (HTA)	1 292 000	
Ledere på Statens lederlønnssystem (SLS)	1 484 000	
Kommunedirektører	1 188 000	
Adm.dir. i helseforetakene	1 851 000	
Adm.dir. i kategori 3-selskaper hvor staten er majoritetseier	2 481 000	(2020-tall)
Adm.dir. i selskaper med staten som majoritetseier	3 413 000	(2020-tall)

Tabell 6.5 Gjennomsnittlig samlet lønn/godtgjørelse i 2021 for forskjellige grupper av ledere.

Figur 6.2 nedenfor viser lønnsnivå for ledere i det statlige tariffområdet i 2021 fordelt etter lønnsintervall. Flesteparten av lederne på statens lederlønnssystem hadde en årslønn mellom 1,3 og 1,5 millioner kroner. Lederne på hovedtariffavtalene fordeler seg på de lavere intervallene, noe som ikke er så overraskende da dette primært er små virksomheter.

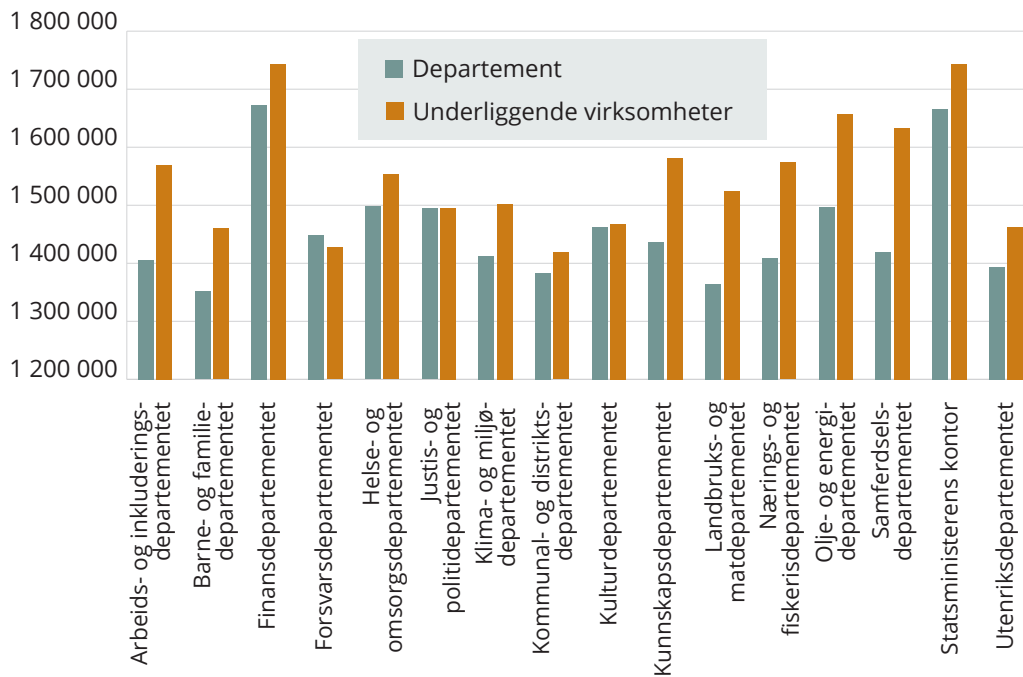
Den laveste årslønnen på statens lederlønnssystem var i 2021 på 1 230 000 kroner. Som nevnt har dette systemet et lønnstak på 2,0 millioner kroner. Det har imidlertid blitt gitt ett unntak fra dette, da det i 2021 ble ansatt en leder med en lønn på 2,5 millioner kroner. Den lavest lønte lederen på hovedtariffavtalene tjente 726 000 kroner, mens den høyest lønte hadde en lønn på 1 984 000 kroner.⁶³

⁶³ De høyest lønte ledere i kategorien HTA-ledere får sin lønn fastsatt av Stortinget.



Figur 6.2 Lønnsnivå for ledere i det statlige tariffområdet fordelt etter lønnsintervall. Tall for 2021.

Statens lederlønnssystem omfatter ledere som er ansatt i departementene, men også virksomhetsledere og andre ledende ansatte i de underliggende virksomhetene. Figur 6.3 viser gjennomsnittlig lønnsnivå for ledere ansatt i departementene og i de underliggende virksomhetene. Lønnsnivået er høyere i de underliggende virksomhetene for alle departementsområdene unntatt Forsvarsdepartementet. Dette er ikke så overraskende, da det primært er virksomhetslederne som er på statens lederlønnssystem i de underliggende virksomhetene, mens for Forsvarsdepartementets del, er flere nivå 2-ledere i Forsvaret på systemet, blant annet lederne av de ulike forsvarsgrenene.



Figur 6.3 Gjennomsnittlig lønnsnivå for ledere på statens lederlønnssystem i 2021, fordelt etter departement og underliggende virksomheter tilhørende departementet.

Sammenligner man lønnsnivået for lederne i det statlige tariffområdet med lønnsnivået i selskaper med statlig eierandel er det som nevnt betydelige forskjeller. Figur 6.4 og 6.5 bakerst i kapittelet viser samlet godtgjørelse for administrerende direktører i selskaper med statlig eierandel der staten eier majoriteten av aksjene. Blant selskapene i kategori 3, der staten har tydelige sektorpolitiske mål, spenner samlet godtgjørelse fra om lag 0,8 til 5,9 millioner kroner. 34 av 41 administrerende direktører har høyere godtgjørelsene enn gjennomsnittslønnen i statens lederlønnssystem. 26 av disse har høyere godtgjørelse enn lønnstaket på 2,0 millioner kroner. Som det går frem av figur 6.4 er det administrerende direktør i Statnett og Petoro som skiller seg fra de andre. Det er primært pensjonskostnadene relatert til deres arbeidsforhold som gjør at de skiller seg ut.

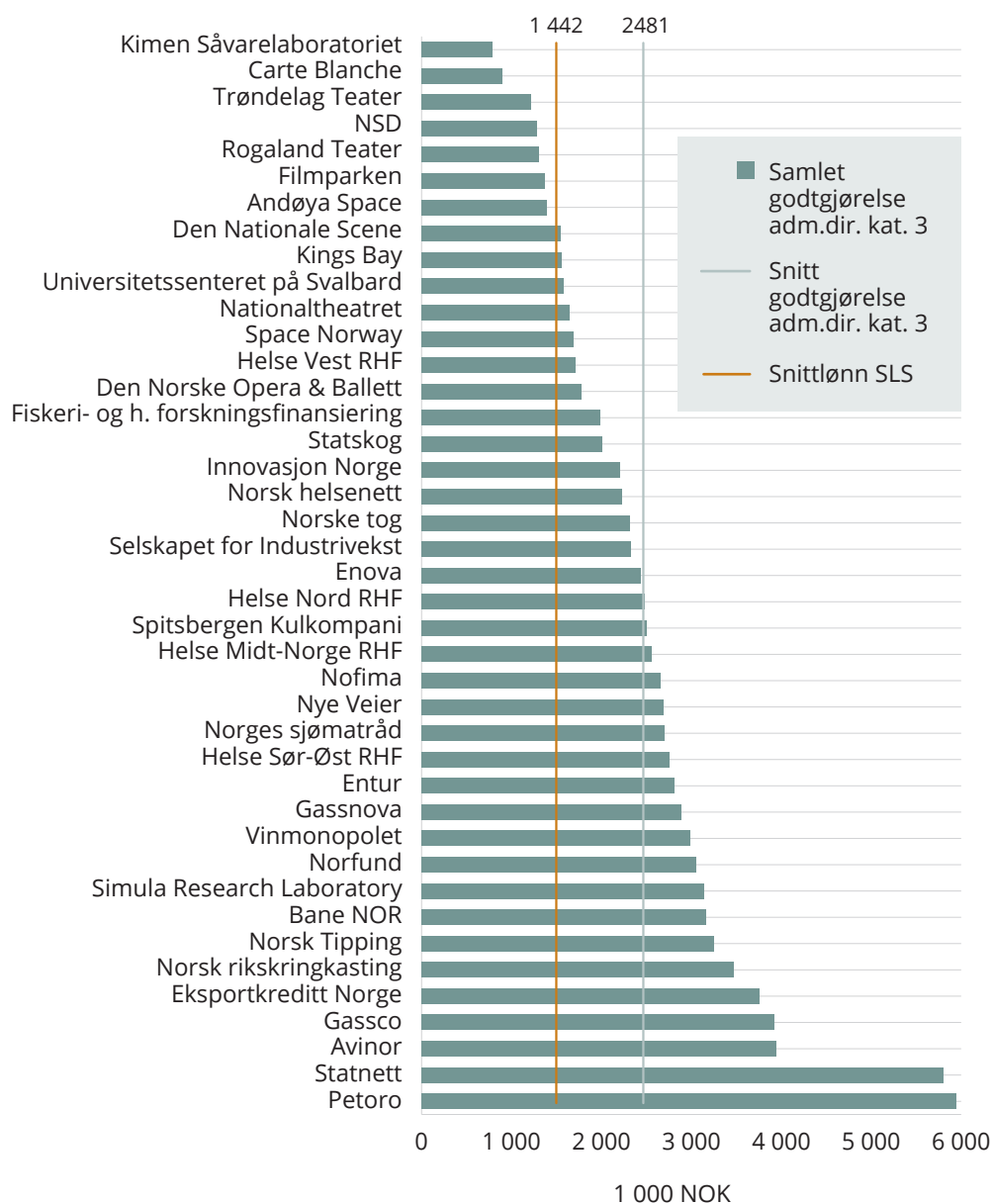
Blant alle selskaper med statlig eierandel der staten eier majoriteten av aksjene, er forskjellen mellom lavest og høyest lønte administrerende direktør betydelig større. Høyest lønte mottok i 2020 hele 14,8 millioner kroner i samlet godtgjørelse. Også blant disse lederne er det enkelte som skiller seg ut med klart høyere godtgjørelse. Her er det særlig høye godtgjørelser i form av opptjent bonus og aksjespareprogram som forklarer forskjellene.

6.4 Oppsummering

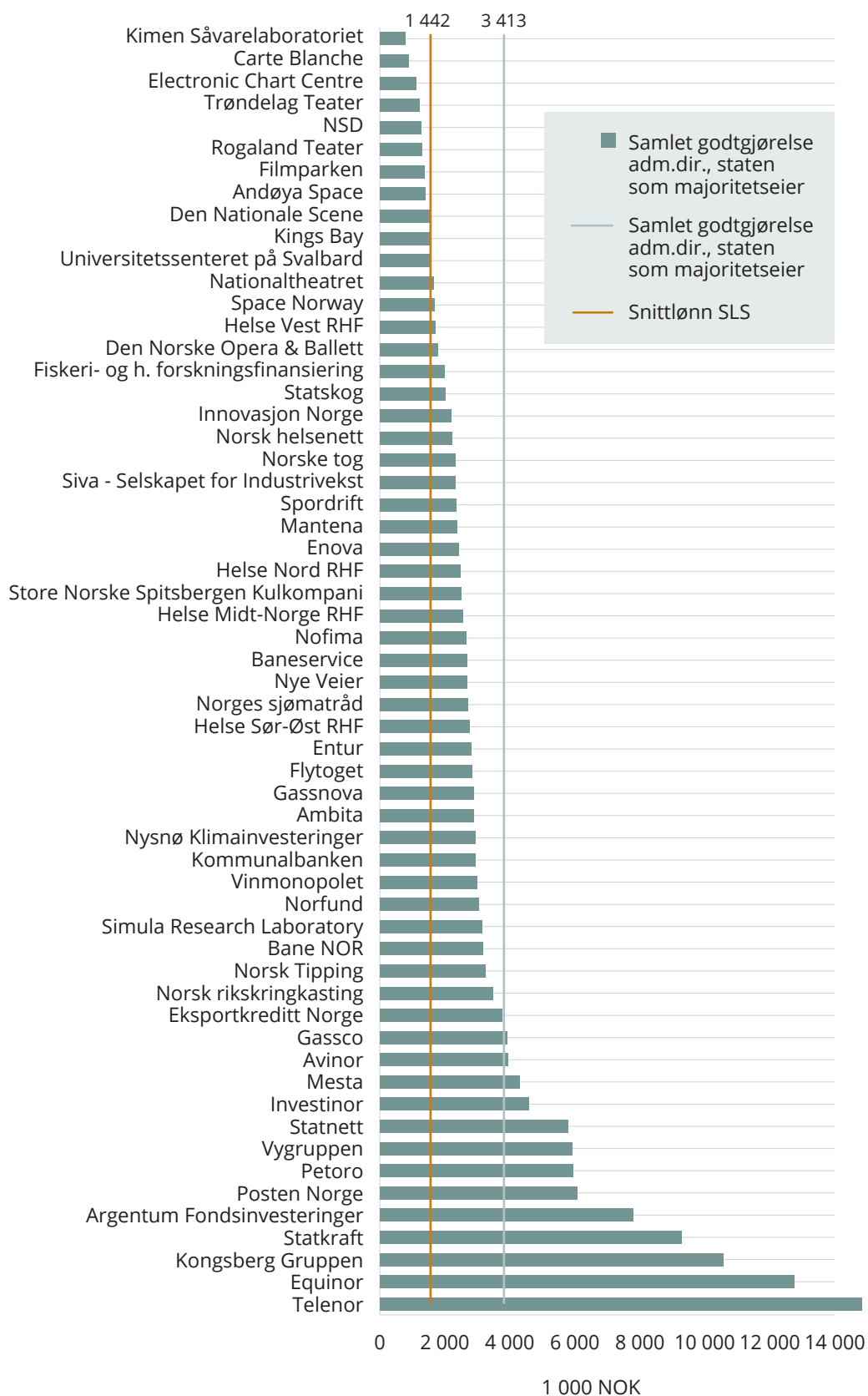
Ledere på statens lederlønnssystem har hatt en lønnsutvikling på linje med frontfaget og ansatte i det statlige tariffområdet de siste ti årene. Virksomhetsledere ansatt på hovedtariffavtalene i staten har hatt noe sterkere lønnsutvikling enn ledere på statens lederlønnssystem når man ser de siste fem årene under ett. Utviklingen er imidlertid ikke dramatisk, og den er lavere enn den generelle lønnsveksten i økonomien for øvrig. Ser man mot lønnsutviklingen

i sammenlignbare grupper, er det kommunedirektørene som skiller seg ut med høy lønnsvekst. Lønnsutviklingen for administrerende direktører i helseforetakene og blant selskapene med statlig eierandel er lav sammenlignet med ledere i det statlige tariffområdet når man ser de siste ti årene under ett.

Når det gjelder lønnsnivå, ligger ledere i det statlige tariffområdet godt under gjennomsnittet blant administrerende direktører i helseforetakene og i selskaper med statlig eierandel. Flertallet av de statlige topplederne har lønn mellom 1,2 og 1,5 millioner kroner, mens gjennomsnittet blant de administrerende direktørene i helseforetakene er godt over 1,8 millioner kroner. Blant selskapene med statlig eierandel der staten har mål om effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål, har 34 av 41 administrerende direktører høyere godtgjørelse enn gjennomsnittslønnen innenfor statens lederlønnssystem.



Figur 6.4 Samlet godtgjørelse til adm.dir. i selskaper med statlig eierandel i kategori 3, der staten er majoritetseier. Kilde: Statens eierrapport 2020.



Figur 6.5 Samlet godtgjørelse til adm.dir. i selskaper med statlig eierandel der staten er majoritetseier. Kilde: Statens eierrapport 2020.

7 Lederlønnssystemer i Sverige, Danmark og Norge – en sammenligning

Utvalget skal vurdere statens lederlønnssystem samt fremme forslag til eventuelle forbedringer. I arbeidet med dette har utvalget funnet det fornuftig å se på hva slags systemer våre nærmeste naboland har for lønnsfastsettelse for statlige toppledere. I det følgende beskrives det derfor hvordan Sverige og Danmark fastsetter lønn for sine statlige toppledere. Det gis også en oversikt over lønnsnivået blant statlige toppledere i de to landene.

Informasjonen er hentet fra det svenske Arbetsgivarverket og Medarbejder- og Kompetencestyrelsen i Danmark. Disse har tilsvarende oppgaver som arbeidsgiverpolitisk avdeling i Kommunal- og distriktsdepartementet i Norge, hvor de blant annet representerer staten som arbeidsgiver i sentrale tariffoppgjør med fagorganisasjonene, samt utvikler statens arbeidsgiverpolitikk.

7.1 Sverige

I Sverige har man en egen tariffavtale som innebærer at de øverste lederne i staten, kalt «regjeringens frikrets», får sine ansettelsesvilkår og lønn direkte bestemt av regjeringen uten at fagorganisasjonene har noen forhandlingsrett. I den frie krets inngår i underkant av 320 stillinger fordelt på følgende kategorier:

- virksomhetsledere i staten, statsforvaltere og rektorer (ca. 200)
- ekspedisjonssjefer, utvalgte direktører i virksomhetene, sjefstjenestemenn i fylkene og visse andre (ca. 40)
- høyt administrativt ansatte i departementene (ca. 40)
- statssekretærene (37)

En årsak til at statssekretærene er innlemmet i den frie krets kan være at de har en annen rolle i Sverige enn i Norge. I Sverige har man ikke departementsråder. Statssekretærene innehar derfor flere av arbeidsoppgavene som departementsrådene har i Norge.

De aller fleste virksomhetsledere i staten inngår i den frie krets. De virksomhetslederne som ikke er en del av den frie krets, er ledere for svært små virksomheter.

7.1.1 Lønnsfastsettelse for toppledere i staten, «regjeringens frikrets»

Prinsippet om individuell lønnsfastsettelse gjelder generelt for alle ansatte i den svenske stat. Det betyr at lønnen fastsettes eller endres ved tre anledninger:

- ved ny ansettelse
- ved vesentlige endrede arbeidsoppgaver
- i de årlige lønnsforhandlingene

De samme prinsippene gjelder når regjeringen bestemmer lønnen for lederne i den frie krets. Det betyr blant annet at en ny leder kan få lavere, lik eller høyere lønn enn sin forgjenger. Dette skyldes at regjeringen vurderer verdien av virksomhetens kompleksitet og arbeid sammen med en vurdering av kandidatens kompetanse og erfaringer. Virksomhetens kompleksitet og arbeid er sjelden forskjellig for to ledere i samme virksomhet, men vurderingen av kandidaten kan typisk variere mer. Når den nye lederen tiltrer, vil hun/han etter de samme prinsippene som for sine egne ansatte, normalt få forhandlet lønnen sin en gang i året, med mindre innholdet i arbeidsoppgavene endres vesentlig.

Det finnes et unntak fra prinsippet om individuell lønnsfastsettelse for ledere i den frie krets. Dette gjelder statssekretærer og statsforvaltere. Disse har i lang tid hatt enhetslønn. Det vil si at de har en gitt lønn som er lik for hele gruppen. Denne reguleres en gang i året.

Når regjeringen gjennomfører de årlige lønnsjusteringene for lederne i den frie krets begynner man med å finne et passende nivå for lønnsøkningen. I praksis sammenfaller dette nivået ofte med det nivået man ble enige om i lønnsforhandlingene i det statlige tariffområdet, men det er ingen formell kobling. Hvert departement får så et gitt beløp, slik at lederne i vedkommende departement skal kunne få den gitte lønnsveksten. Departementet får deretter selv foreslå hvordan beløpet skal fordeles til de lederne det har ansvar for. Statsministerens kontor og Finansdepartementet kan ha synspunkter på forslagene, men historisk har de sjelden hatt innsigelser til forslagene. Når departementene skal fordele lønnstilleggene til sine ledere, blir de oppfordret til å sette søkelys på prestasjonene og resultatene den enkelte leder har oppnådd. Nøyaktig hva som legges i dette, kan variere, men utgangspunktet er virksomhetens resultater sett opp mot de oppdrag regjeringen har besluttet å gjennomføre.

Det er avsatt et mindre beløp sentralt utover det som blir fordelt på de forskjellige departementene. Dette tas i bruk dersom det viser seg at det finnes lønnsforskjeller som ikke er saklig begrunnet.

7.1.2 Lønnsnivå

Som nevnt spiller virksomhetens kompleksitet inn på hva lederen får i lønn. Her er blant annet antall ansatte av betydning, men også faktorer som omsetning, regional og lokal organisering, hvor offentlig utsatt man er og så videre. Når det gjelder antall ansatte, er det stor forskjell mellom de ulike statlige virksomhetene i Sverige. Politiet er størst med om lag 35 000 ansatte, mens det finanspolitiske rådet kun har fem ansatte.

Tradisjonelt har det nesten alltid vært slik at lederne for Skatteetaten, Forsvaret, Politietaten, Försäkringskassan (ansvar for store deler av de offentlige trygdesystemene), Arbetsförmedlingen og Trafikverket har hatt de høyeste

lønningene blant virksomhetslederne. Det skyldes igjen at disse virksomhetene har den største iboende kompleksiteten, og at deres ledere nesten alltid har en lang lederkarriere før de kommer dit. I 2021 hadde disse seks en årslønn mellom 1 835 000 og 2 147 000 kroner, se tabell 7.1.

Toppleder for:	Årslønn 2020 (NOK)
Trafikverket	2 147 000
Politiøstaden	2 087 000
Försäkringskassan	2 044 000
Forsvaret	2 010 000
Skatteøstaden	1 974 000
Arbetsförmedlingen	1 835 000

Tabell 7.1 Årslønn for toppledere i de statlige virksomhetene i Sverige som tradisjonelt har gitt høyest lønn til toppledere sine. Årslønn er 12 ganger månedslønn i svenske kroner multiplisert med snittkursen for SEK i 2021.

Kilde: Arbetsgivarverket.

Gjennomsnittslønnen for toppledere i staten (om lag 200 ledere) var like i overkant av 1 350 000 norske kroner i 2020. Blant lederne i den frie krets med lavest lønn finner vi Klagenemda for studiestøtte og Statens nemnd for støtte til trossamfunn med henholdsvis 1 010 000 og 1 022 000 norske kroner i årslønn.

Det er ingen formell regel om at ingen toppledere kan tjene mer enn statsministeren i Sverige, men allikevel er det ingen som har hatt høyere lønn enn statsministeren de siste 12 årene. Før det var det derimot vanlig. Statsministeren i Sverige har i dag en årslønn på 2 164 000 norske kroner, mens statsrådene har like i overkant av 1,7 millioner kroner.

For å kunne rekruttere ledere til virksomheter i hele landet kan nyansatte ledere, som bor minst 10 mil fra arbeidsstedet, få tilbud om pendlerleilighet samt dekket reiseutgifter til og fra denne, én gang i uken. Begge fordelene er skattepliktige, men generelle bestemmelser om dobbelt bosted gjør at man kan få skattefradrag som i enkelte tilfeller reduserer skatteplikten til null. Regjeringen kan også beslutte at en leder skal få disponere bil til privat bruk. Denne fordelene er også skattepliktig. I praksis velger ganske få statlige ledere å benytte seg av bilfordelene.

7.2 Danmark

I Danmark er toppledere i staten enten fast ansatte tjenestemenn eller ansatt på tariffavtalen for kontraktansettelser av ledere i staten. Videre har man et todelt system hvor man skiller mellom grunnlønn og tillegg. Grunnlønnen og enkelte av tilleggene er gjenstand for forhandling med fagorganisasjonene, mens andre tillegg gis av departementene på bakgrunn av for eksempel resultater.

I Danmark operer man med lønnsrammer for statlige toppledere. Blant annet rammenes nivå og hvem som skal være på hvilken lønnsramme, er forhandlingselementer med fagorganisasjonene i lønnsforhandlingene. Fagorganisasjonen Akademikerne representerer de fleste lederne i staten, og forhandlingene gjennomføres derfor fortrinnsvis med dem.

7.2.1 Lønnsfastsettelse for departementsråder

Departementsrådene er fast ansatte embetsmenn. Lønnen deres består av en grunnlønn og flere faste og variable tillegg. Grunnlønnen og de faste tilleggene forhandles årlig med fagorganisasjonene. Forhandlingene går i større grad på hvilke lønnsrammer man skal ha og hvilke ledere som skal være på hvilken lønnsramme, da økningen innad i en ramme reguleres med lønnsveksten man enes om i lønnsforhandlingene i staten for øvrig. Når det kommer til tilleggene, er det tre forskjellige typer:

- Toppledertillegg: Et flatt tillegg som gis til alle. Reguleres med lønnsveksten man enes om i lønnsforhandlingene i staten for øvrig.
- Stillingstillegg: Et flatt tillegg som gis til alle. Reguleres med lønnsveksten man enes om i lønnsforhandlingene i staten for øvrig.
- Personlig tillegg: Et variabelt tillegg hvor man ser mot kandidatens kompetanse og erfaring, samt stillingens kompleksitet.

De variable tilleggene kan utgjøre en relativt stor del av lønnen. I 2021 utgjorde de variable tilleggene om lag 30 prosent av departementsrådenes fastlønn i gjennomsnitt.

7.2.2 Lønnsfastsettelse for øvrige toppledere i staten

Øvrige toppledere i staten ansettes typisk etter tariffavtalen for kontraktansettelser av ledere i staten, hvor et økende antall ansetter på åremål.

Topplederens lønn består av en grunnlønn fastsatt i lønnsrammer og et personlig tillegg på bakgrunn av kvalifikasjoner, innsats, resultater med videre. De personlige tilleggene avtales mellom virksomheten som ansetter og den enkelte leder. Som i Norge er det departementet som ansetter den øverste lederen for de underliggende virksomhetene.⁶⁴ Hvis lederen er ansatt på åremål avtales det et pensjonsgivende åremålstillegg, som kompensasjon for den tidsbegrensede ansettelsen. I tillegg har topplerne mulighet til å få et engangstillegg, enten på bakgrunn av en resultatlønnsavtale med definerte mål og resultater for en begrenset periode (typisk ett år), eller på bakgrunn av en spesifikk vurdering av oppnådde resultater. Verken toppledere eller ledere i staten for øvrig har mulighet til å få innvilget goder som for eksempel fri bil eller bolig.

7.2.3 Lønnsnivå

Toppledere i staten kan deles inn i to grupper: departementsråder og øvrige toppledere. Lønsspredning og -nivå er fremstilt i tabell 7.2. Tallene er for 2. kvartal 2021 og omfatter 156 ledere, hvorav 20 er departementsråder.

⁶⁴ I Norge er det noen få statlige virksomheter som er organisert med styrer. Her vil styret kunne få fullmakt til å ansette lederen.

	Øvrige toppledere	Departementsråder	Samlet
Minimum	1 475 000	2 575 000	1 475 000
Maksimum	3 032 000	3 614 000	3 614 000
Gjennomsnitt	2 102 000	2 921 000	2 207 000

Tabell 7.2 Lønnsnivå for departementsråder og øvrige statlige toppledere i Danmark i 2021. Tallene er i norske kroner.

Kilde: Økonomistyrelsens lønnsstatistikk.

Departementsrådene har generelt et høyere lønnsnivå med en gjennomsnittlig årslønn på i overkant av 2,9 millioner kroner. Dette kan skyldes at man ikke har statssekretærer i Danmark. Departementsrådene i Danmark har dermed større ansvar og flere av arbeidsoppgavene som statssekretærene har i Norge. Det er større spenn i lønningene til de øvrige topplederne, fra om lag 1,5 til 3,0 millioner. Her er det også vesentlig større spenn i virksomhetenes størrelse og kompleksitet sammenlignet med hva det er mellom departementene.

7.3 Sammenligning med Norge

Systemene for å fastsette lønn for statlige toppledere i Sverige og Danmark har flere likhetstrekk med hvordan dette gjøres i Norge.

7.3.1 Lønnsfastsettelse

I Sverige har man en egen tariffavtale for de øverste lederne i staten, hvor lønnen bestemmes av regjeringen selv. Hvert departement får en gitt ramme de kan disponere fritt. Denne er som regel satt lik rammen i tariffoppgjøret i staten for øvrig. Videre oppfordres departementene til å sette søkelys på prestasjoner og resultater når de skal fastsette lønnsveksten for den enkelte. Dette minner om lederlønnssystemet i Norge hvor hvert departementsområde bes om ikke å overgå frontfagsrammen. Forskjellen blir at man i Sverige får avsatt et gitt beløp basert på denne rammen, mens man i Norge står friere til å gi lønnstillegg. Det er ikke noen sanksjonsmuligheter dersom departementene skulle velge å overgå rammen for sin sektor. I kapittel 6.1 var det tydelig at flere departementsområder overgikk frontfagsrammen til tross for sterke oppfordringer om moderasjon.

I Danmark har man grovt sett et todelt system bestående av grunnlønn og tillegg. Grunnlønnen fastsettes etter avtale med Akademikerne, og kan minne om hvordan lønnstrinn og lønnsrammer blir fastsatt i hovedtariffavtalene i staten med LO Stat, Unio og YS Stat. Da nivået på grunnlønnen er gjenstand for forhandlinger, skiller denne delen seg fra systemet med den frie krets i Sverige og lederlønnssystemet i Norge. Flere av tilleggene blir imidlertid bestemt ut fra en samlet vurdering av lederens kompetanse og resultater. Dette har likhetstrekk ved lønnsfastsettelsen for ledere i Norge og Sverige. Disse gis fra regjeringen/ departementene og er i så måte uavhengig av forhandlinger mellom partene, slik det også er tilfelle i Norge og Sverige.

7.3.2 Hvem er på systemet?

I Sverige har man om lag samme avgrensning av ledere i regjeringens frikrets som det man har innenfor statens lederlønnssystem i Norge. Det er ikke et rent toppledersystem, men omfatter også ledere på nivå to, og både åremålsansatte og fast ansatte på systemet. Som i Norge finnes det enkelte små virksomheter hvor

lederen ikke er omfattet av systemet, men det svenske systemet dekker allikevel en større del av staten enn hva statens lederlønnssystem gjør i Norge. I 2021 var om lag 45 prosent av virksomhetslederne ansatt utenfor statens lederlønnssystem i Norge. I Sverige var det kun noen få virksomheter hvor lederen ikke inngikk i regjeringens frikrets.

Danmark har forskjellige lønnsrammer for de forskjellige lederne og har dermed ikke denne klare avgrensingen som i Norge og Sverige. De lederne som er plassert på de høyeste lønnsrammene, har imidlertid de samme eller tilsvarende stillingene som de som er omfattet av Sveriges tariffavtale for ledere og statens lederlønnssystem i Norge.

7.3.3 Lønnsnivå

Tabell 7.3 gir en oversikt over gjennomsnittslønnen samt laveste og høyeste lønn for statlige toppledere i de tre landene. Spennet i Sverige er størst, men her er også omfanget av ledere størst. For Sveriges del foreligger det lønnstall for i underkant av 320 ledere, mens for Danmark og Norge sin del er det lønnstall for henholdsvis 156 og 224 ledere. Lønnsnivået i Danmark er en god del høyere enn i Sverige og Norge. Dette kan ha sammenheng med at det er færre ledere, og at disse er blant de høyest lønte.

	Sverige (2020)	Danmark	Norge (SLS)
Minimum	1 010 000	1 475 000	1 230 000
Maksimum	2 147 000	3 614 000	2 500 000
Gjennomsnitt	1 353 000 (toppledere)	2 207 000	1 484 000

Tabell 7.3 Oversikt over lønnsnivå i Sverige, Danmark og Norge. Tallene for Sverige er fra 2020, mens tallene for Danmark og Norge er fra 2021. Tallene for Sverige og Danmark er omregnet til norske kroner.

Det kan være interessant å se på forskjellen i gjennomsnittslønn mellom disse lederne og alle statlige ansatte, for å se om lønnsnivået i Danmark er høyere enn i Norge. Gjennomsnittslønnen for statlige ansatte i Danmark var om lag 730 000 norske kroner i 2021.⁶⁵ Tilsvarende tall for Sverige⁶⁶ og Norge var henholdsvis 471 000 og 641 000 kroner. Det vil si at også statlige ansatte har høyere lønn i Danmark i gjennomsnitt. Allikevel ser det ut til at gjennomsnittslønnen til statlige toppledere sammenlignet med gjennomsnittslønnen til statlig ansatte er høyere i Sverige og Danmark enn i Norge. Utfra disse tallene utgjør gjennomsnittslønnen til topplederne i Sverige og Danmark om lag tre ganger gjennomsnittslønnen til statlige ansatte. Det samme tallet for Norge er i overkant av 2,3. Dette viser at lønnsforskjellene ikke er like store i det statlige tariffområdet i Norge.

⁶⁵ Årslønn per årsverk hentet ut per 2. kvartal 2021 for alle ministerområde fra <https://www.loenoverblik.dk/>, datagrunnlaget dannet 13/7-2021.

⁶⁶ <https://www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/rapporter/loneutveckling-pa-det-statliga-avtalsomradet-2019-till-2020.pdf>.

8 Hva mener lederne: rekruttering, lønn og lederoppfølging

Utvalget er bedt om å redegjøre for hvordan statens lederlønnssystem og hovedtariffavtalene i staten praktiseres overfor lederne som er omfattet av disse to systemene, og i tillegg også vurdere hvilke forhold som er sentrale for lederrekruttering i staten. For å svare på dette har utvalgets sekretariat gjennomført en rekke kvalitative intervjuer og en spørreundersøkelse blant statlige ledere. Formålet har vært å fange opp dybde- og breddekunnskap fra lederne når det gjelder rekruttering, lønn og motivasjon, og om hvordan lederlønnssystemet og hovedtariffavtalene benyttes i praksis.

Kapittelet er delt i tre. Den første delen handler om hvordan intervjuene og spørreundersøkelsen ble gjennomført. Den andre delen beskriver hvilke forhold lederne opplever er sentrale for lederrekruttering til staten, og om staten kan sies å ha et generelt problem med å rekruttere- og beholde ledere. Dette suppleres med forskningsbidrag om ledernes karriere og utdanningsbakgrunn, om motivasjon og om betydningen av lønn. I den tredje delen av kapittelet ser vi nærmere på hvordan lederlønnssystemet praktiseres, og hvordan lønn, mål- og resultatkrav settes og vurderes for ledere på lederlønnssystemet og hovedtariffavtalene i staten. Denne delen ser også nærmere på ledernes egne vurderinger av lederlønnssystemet, og et fremtidig lederlønnssystem i staten.

8.1 Om kunnskapsinnhenting

Utvalgets sekretariat gjennomførte totalt 21 semistrukturerte, kvalitative intervjuer av ca. én times varighet høsten 2021. 16 av intervjuene ble holdt fysisk, mens fem foregikk digitalt/via Teams. Flertallet av de intervjuede er på statens lederlønnssystem, mens fire av de som ble intervjuet er lønnet etter hovedtariffavtalene i staten. Intervjuobjekter ble valgt ut for å sikre bredde med hensyn til kjønn, størrelse på virksomhet, og at både departementsråder, ekspedisjonssjefer og ledere i underliggende virksomheter var inkludert. Intervjuene ble tatt opp med samtykke fra den som ble intervjuet, og transkribert i etterkant. Opplysningene og notater fra intervjuene er blitt behandlet konfidensielt i tråd med personopplysningsloven. Intervjuobjektene fikk også tilbud om å lese gjennom notatene fra det enkelte intervju. Spørreundersøkelsen ble gjennomført av lederlønnsutvalgets sekretariat høsten 2021. Deltagelse i undersøkelsen var frivillig, og deltakernes opplysninger er blitt behandlet konfidensielt i samsvar med personopplysningsloven. Sekretariatet innhentet råd fra personvernombudet i Kommunal- og distriktsdepartementet, og Datatilsynet i forkant av gjennomføringen. Av hensyn til respondentenes personvern har sekretariatet valgt å ikke ta med spørsmål om departements- og sektortilhørighet.

Undersøkelsen ble sendt til alle ledere som var omfattet av lederlønnssystemet og hovedtariffavtalene per 31.12.2020 og/eller ledere som tiltrådte stillinger innenfor lederlønnssystemet i løpet av 2021. Dette tilsvarer til sammen 329 ledere. 197 av 329 toppledere besvarte undersøkelsen, noe som tilsvarer en svarprosent på ca. 60 prosent. Totalt er 79 prosent av respondentene omfattet av lederlønnssystemet, mens de resterende er på hovedtariffavtalene. Av lederne på hovedtariffavtalene er 69 prosent tilknyttet hovedtariffavtalen i staten for LO Stat, Unio og YS Stat, mens 31 prosent er tilknyttet Akademikerne. Tabell 1 gir en oversikt over hvor mange respondenter som oppgir å være på de to systemene, og hvilken stilling de har.

SLS	Antall sendt til totalt	Antall svar	%
Departementsråder	17	14	82,4 %
Etatsledere, direktører, rektorer og enkelte spesifikke etattitler	87	63	72,4 %
Assisterende departementsråder	6	Mangler informasjon	Mangler informasjon
Ekspedisjonssjefer	102	62	60,8 %
Annen lederstilling i statlig virksomhet (politimestrene, enhetsledere i politiet, lederne av de ulike forsvarsgrenene)	28	16	57,1%
SLS totalt	240	154	64,2%
HTA			
Virksomhetsledere mm.	89	40	44,9%
Til sammen:	329	197	59,8 %

Tabell 8.1 Oversikt over ledere som besvarte spørreundersøkelsen etter lønnssystem og stillingstype.⁶⁷

Tabell 8.1 gir oversikt over antall ledere som svarte på spørreundersøkelsen, fordelt på lønnssystem og stillingstype. Den viser at blant ledere på statens lederlønnssystem svarte 64,2 prosent av lederne. Og 44,9 prosent av lederne på hovedtariffavtalene svarte. Totalt var det en svarprosent på 59,8 prosent på spørreundersøkelsen.

Det kom inn et tilstrekkelig antall svar til å få et inntrykk av hva topplederne på statens lederlønnssystem mener om systemet, og til å vurdere om det er meningsforskjeller basert på hvilken stilling lederen har. Vi fikk en noe lavere svarprosent blant ledere omfattet av hovedtariffavtalene, men vurderer likevel at svar fra 40 virksomhetsledere på hovedtariffavtalene og 63 virksomhetsledere på lederlønnssystemet gir et rimelig sammenligningsgrunnlag. Sett i sammenheng med de 21 dybdeintervjuene, gir svarene god støtte til at det som har kommet frem under intervjuene, også stemmer for en bredere sammensetning av ledere i staten.

⁶⁷ Ettersom vi sendte undersøkelsen til både toppledere som var på lederlønnssystemet og hovedtariffavtalene ved årsskifte i 2020, og de som tiltrådte i løpet av 2021, har vi i noen tilfeller sendt undersøkelsen til to ledere med samme stilling. Dette gjør at tallene på antall ledere i de ulike stillingsgruppene vi sendte til, avviker fra antall ledere som er på de to systemene i dag. På lederlønnssystemet var tre av stillingene der vi har sendt til både ny og gammel leder ekspedisjonssjefembeter, et annet var departementsråden i Helse- og omsorgsdepartementet, samt politimesteren i Agder. Den eneste lederen på lederlønnssystemet vi ikke fikk sendt til, var den nye statsforvalteren i Møre og Romsdal, som ble utnevnt i oktober 2021. De tre personene på hovedtariffavtalene som ikke hadde stillingen sin per desember 2020 som vi har sendt til, er den nye direktøren for Nasjonal sikkerhetsmyndighet, den nye rektoren på Høgskolen i Innlandet, og direktøren for det nyopprettede Dagligvaretilsynet.

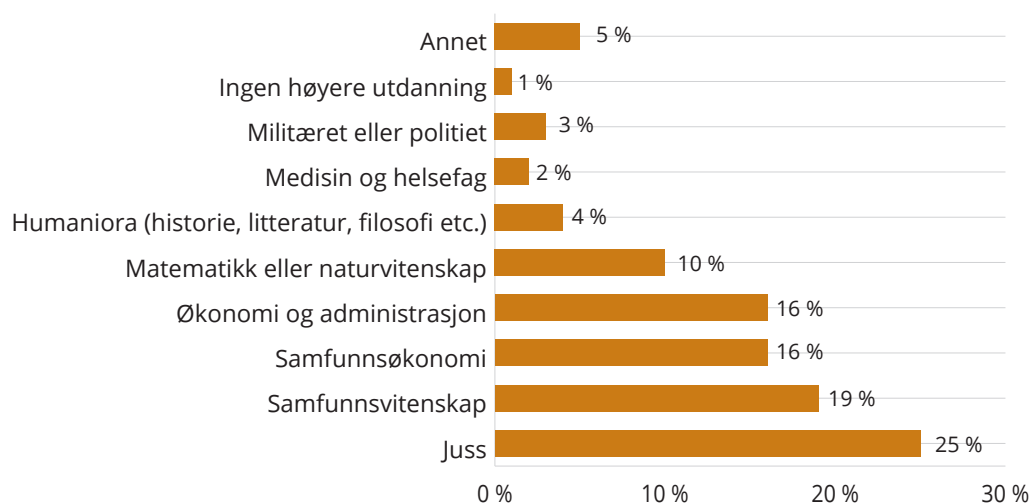
8.2 Hvilke forhold er sentrale for lederrekruttering til staten?

Utvalget ble bedt om å vurdere hvilke forhold som er sentrale for lederrekrutteringen i staten. I det følgende gis en presentasjon av hva lederne selv mener er viktig ved rekruttering, betydningen av lønn og hva de oppgir som motivasjon for å jobbe som leder i staten. Dette utfylles med relevante forskningsbidrag om statlige leders karriere og utdanningsbakgrunn, mobilitet i arbeidsmarkedet og betydningen av lønn for motivasjon.

8.2.1 Hvem er de statlige topplederne? Bakgrunn og karriere

I spørreundersøkelsen fikk lederne innledningsvis en rekke spørsmål om bakgrunn. Formålet var å få innsikt i toppledernes utdanning og karriere. Dataene viser at ca. én av tre respondenter er kvinner.⁶⁸ Blant de som har svart på spørreskjemaet er de kvinnelige lederne noe yngre enn de mannlige lederne.⁶⁹

Når det gjelder utdanningsbakgrunn viser figur 8.1 nedenfor at det er jurister, samfunnsvitere og økonomer som dominerer. Dette mønsteret er i tråd med andre undersøkelser av offentlig ansattes utdanningsbakgrunn.⁷⁰



Figur 8.1 Hvilken utdanning respondentene har i prosent. N=196.

8.2.1.1 Å være leder i staten – et livsstilsvalg?

80 prosent av lederne opplyser at de har tilbrakt mesteparten av karrieren sin i departementer og etater. Hele 82 prosent har tilbragt mer enn ti år i staten. Kun 9 prosent har mindre enn fem års tjenestetid i staten. Selv om dette er en liten andel, viser det at det i noen tilfeller rekrutteres ledere som har kort erfaring innenfor staten. Medianrespondenten i spørreundersøkelsen har hatt sin nåværende stilling i fem år, mens en fjerdedel av lederne har hatt sin nåværende stilling i ti år eller mer. Hvilken stilling lederne har, synes ikke å påvirke hvor lenge de blir i stillingene. Virksomhetsledere på hovedtariffavtalene blir

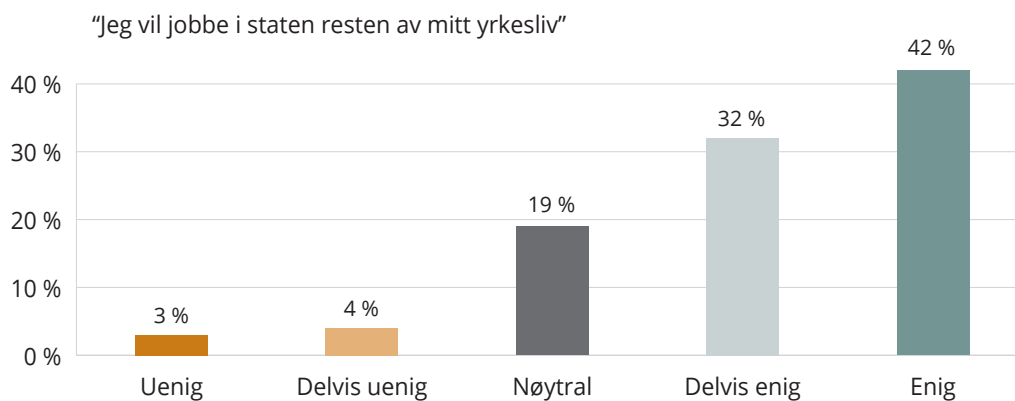
⁶⁸ I populasjonen av ledere på statens lederlønnssystem er 39 prosent kvinner.

⁶⁹ Sammenlignet med menn var det 10 prosent større andel av de kvinnelige lederne i spørreundersøkelsen som var mellom 42 til 51 år gamle.

⁷⁰ Se for eksempel Christensen et al. 2018.

imidlertid signifikant⁷¹ lenger i sine stillinger enn tilsvarende ledere på statens lederlønnssystem. Gjennomsnittlig tid for en virksomhetsleder i samme stilling er fem år dersom lederen er på statens lederlønnssystem, og åtte år dersom lederen er på hovedtariffavtalene.

Når det gjelder mobilitet *mellom sektorer*, det vil si om lederne har erfaring fra lederstillinger i andre sektorer, svarer én av fire ledere at de har hatt stillinger med personalansvar i privat sektor, 12 prosent svarer at de har hatt dette i kommunal sektor, og 7 prosent av lederne har hatt personalansvar i selskaper med statlig eierandel (heleide). 11 prosent av lederne sier videre at de har vært lengst i privat sektor, 6 prosent har vært lengst i kommunal sektor mens 3 prosent har vært lengst i statsforetak eller heleide statlige aksjeselskap. Den lave andelen av ledere med ledererfaring utenfor det statlige tariffområdet viser at det i dag er liten grad av *ledermobilitet* mellom ulike sektorer (det vil si mellom stat og kommune/foretak/selskaper med statlig eierandel). Dette støttes av at de fleste lederne oppgir at de vil jobbe i staten resten av sin karriere:



Figur 8.2 Ledernes svarfordeling i prosent på spørsmålet «Jeg vil jobbe i staten resten av mitt yrkesliv». N= 197.

Figur 8.2 ovenfor viser at det kun er 7 prosent av lederne som er uenig eller delvis uenig i at de vil tilbringe resten av sin karriere i staten. I lys av en rekke bakgrunnsvariabler utgjør disse 7 prosentene de yngste lederne, de som har kort fartstid i staten, de ønsker i mindre grad enn andre ledere å jobbe i staten resten av sin karriere – og de anser seg selv som attraktive kandidater til lederstillinger i privat sektor.

I 2009 ble det gjennomført en evaluering av lederlønnssystemet.⁷² Den viste at om lag 5 prosent av de statlige topplederne tenkte ofte eller svært ofte på å slutte å jobbe i staten, mens 44 prosent tenkte på dette av og til. En gruppe toppledere på ca. 25 prosent var både misfornøyde med lønnen, hadde gode muligheter utenfor staten og kunne tenke seg å slutte. Sammenligner vi disse funnene med vår undersøkelse, ser det ut til at flere statlige ledere i dag ønsker å bli værende i staten. Det skal imidlertid ikke underkjennes at hovedmønsteret i 2009, i likhet med funn fra vår undersøkelse, var stor stabilitet og lang tjenestetid for de fleste lederne.

⁷¹ Signifikant på $p < 0.05$ i regresjonsanalyse som kontrollerer for om lederen er ansatt på åremål, størrelsen på virksomheten, samt lederens alder.

⁷² Braglien og Mjøs 2009.

Evalueringen fra 2009 fant videre at en større andel mannlige toppledere ønsket å forlate staten sammenlignet med kvinnelige toppledere. I vår undersøkelse ser ikke kjønn ut til å ha betydning for hvilke ledere som ønsker å bli i staten, eller for hvilke ledere som opplever å ha større jobbmuligheter utenfor staten.

Selv om det er en liten andel ledere som ønsker å forlate staten, ble det både i spørreundersøkelsen og i intervjuene gitt uttrykk for at mobilitet mellom ulike sektorer er viktig, slik disse to sitatene er et eksempel på:

«Jeg tror det hadde vært en fordel om konkurransen var større. Ledere fra privat sektor har mye å bidra med inn i offentlig sektor, og erfaring fra offentlig sektor kan også være nyttig for privat sektor. Det må ikke bli et livsstilsvalg om man skal være leder i privat eller offentlig sektor» (leder i spørreundersøkelsen).

«Jeg har i løpet av de siste to årene rekruttert tre direktører fra privat sektor, i tillegg til at jeg selv kom fra privat sektor. Jeg opplever at det er svært viktig å sikre en utveksling mellom offentlig og privat sektor» (leder i spørreundersøkelsen).

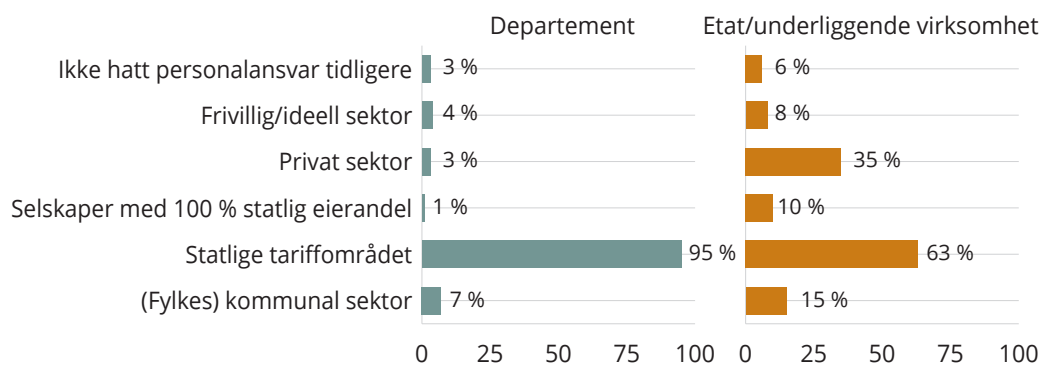
Hva med ledermobilitet *innad i det statlige tariffområdet*, det vil si om ledere rekrutteres på tvers av etater og departementer? Svarene fra spørreundersøkelsen viser at rekruttering til stillinger som departementsråder og ekspedisjonssjefer i stor grad skjer internt i departementene, jf. at 77 prosent av departementsrådene og 29 prosent av ekspedisjonssjefene har hatt en stilling som ekspedisjonssjef tidligere. Det skjer også en viss rekruttering fra etats-/virksomhetsledersjiktet til lederstillinger i departementene, ettersom 13 prosent av ekspedisjonssjefene og 36 prosent av departementsrådene opplyser at de tidligere har hatt stilling som etats-/virksomhetsleder. Kun 4 prosent av virksomhetslederne svarer at de har hatt stilling som ekspedisjonssjef tidligere. Dette er et mønster som også ble kommentert i spørreundersøkelsen:

«I departementene tror jeg det ofte er intern rekruttering. Blant etatssjefer er nok tilfanget noe større, og ansettelse av eksterne kan være litt vanligere. Likevel synes det å være en egen gruppe personer som anses som aktuelle etatsledere, og som til og med i noen grad går fra etatssjefstilling til etatssjefstilling. På samme måte kan det synes å være nesten en slags 'kø' av ekspedisjonssjefer som anses som aktuelle for departementsrådsstillinger» (leder, spørreundersøkelsen).

Dette stemmer overens med funn fra andre undersøkelser. I en studie av 120 virksomhetsledere i 48 større virksomheter underlagt Justisdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet var den vanligste ledererfaringen direktør eller assisterende direktør i en *statlig etat*.⁷³

Evalueringen som ble gjort av statens lederlønnssystem i 2009 viste at etatene/underliggende virksomheter rekrutterte klart flere fra privat sektor og halvoffentlige bedrifter enn tilfellet var for departementene. Dette gjenfinner vi også i vår undersøkelse, illustrert i figur 8.3 nedenfor.

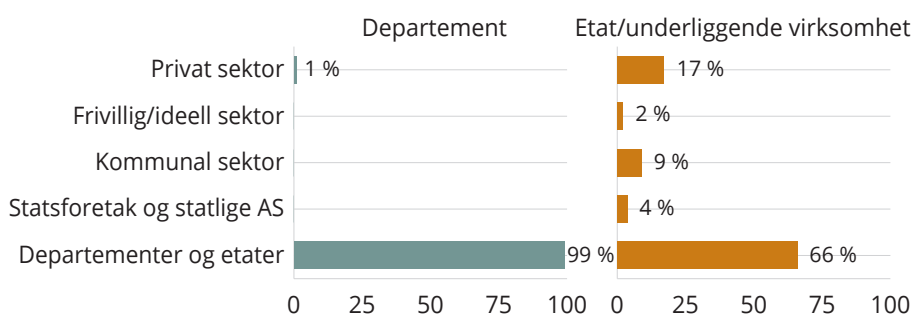
⁷³ Askim og Bach 2021.



Figur 8.3 Svarfordeling på spørsmålet: «Før jeg fikk min nåværende stilling har jeg hatt stillinger med personalansvar i følgende sektorer:» fordelt på om vedkommende nå har en lederstilling i et departement (N=76) eller en etat/underliggende virksomhet (N=117).

Figur 8.3 viser at ekspedisjonssjefer og departementsråder stort sett har hatt lederstillinger innenfor det statlige tariffområdet tidligere, mens ledere i etatene/underliggende virksomheter har mer variert sektorbakgrunn, blant annet fra privat sektor og fra selskaper med statlig eierandel.

Dersom vi ser på de statlige toppledernes karrierer mer generelt, ser vi i figur 8.4 nedenfor at 99 prosent av ekspedisjonssjefene og departementsrådene i undersøkelsen har tilbragt mesteparten av sin karriere innenfor det statlige tariffområdet, mens ledere i etatene/de underliggende virksomhetene har mer variert karrierebakgrunn også når det gjelder hvilken sektor de har jobbet lengst. Forskjellene i arbeidsmarkedet for lederstillinger i departementene og etatene/underliggende virksomheter blir her enda tydeligere, da kun 1 prosent av lederne i departementene har arbeidet lengst i privat sektor, mens dette gjelder 17 prosent av lederne i etatene/underliggende virksomheter.



Figur 8.4 Svarfordeling på spørsmålet: «I hvilken sektor har du tilbragt mesteparten av din karriere?» fordelt på om vedkommende nå har en lederstilling i et departement (N = 76) eller en etat (N = 117).

8.2.2 Rekruttering, motivasjon og lønn

I det følgende skal vi se nærmere på hvilke faktorer lederne oppfatter som avgjørende for at staten skal kunne rekruttere og beholde gode ledere, og deretter hvilken vekt de tillegger lønn som motivasjonsfaktor.

Lederne, både i intervjuene og i spørreundersøkelsen, har ulike syn på om staten har problemer med å rekruttere og beholde dyktige ledere – og i hvilken grad det skyldes at lønnen ikke er konkurransedyktig (nok). På spørsmål om lederne synes «det er vanskelig å rekruttere gode ledere til staten»⁷⁴ svarte 47 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen at de var uenige i dette, mens 45 prosent var enige. Ser vi nærmere på hvem som fordeler seg i hver av de to gruppene enig/uenig viser regresjonsanalysen⁷⁵ at ledere i *mellomstore virksomheter* synes det er lettere å rekruttere gode ledere enn ledere i virksomheter med under 50 årsverk eller over 1000 årsverk. Ekspedisjonssjefer og etats-/virksomhetsledere synes det er lettere å rekruttere gode ledere til staten enn det departementsrådene synes. Det er også en sterk korrelasjon mellom hvorvidt lederne anser seg selv som attraktive kandidater for lederstillinger i privat sektor, og hvorvidt de synes det er vanskelig å rekruttere gode ledere til staten.

Det statlige tariffområdet består av svært ulike virksomheter. Flere ledere understreker at det kan være utfordrende *for noen virksomheter*, og særlig når det gjelder *spesifikke utdannings/fagbakgrunner og erfaring* slik som *juridisk spisskompetanse, økonomi og IKT*. Det gis uttrykk for at ledere med utdanning og erfaring på disse feltene har gode og attraktive jobbmuligheter utenfor det statlige tariffområdet, hvor det tilbys betydelig høyere lønn:

«(...) det kommer an på hvilket fag du er innenfor, og hva du er ute etter. Hvis du er ute etter en god jurist er det vanskelig. Da sier folk nei. Vi har mistet folk som har gått fra å ha 1,2 millioner hos oss til 10 millioner i ny jobb. Det er lønsspennet, og det kan vi ikke strekke oss etter. Innenfor IKT ser vi at staten ikke er konkurransedyktig i det hele tatt» (departementsråd).

«Skulle jeg rekruttert en erfaren, svært kompetent jurist med lederkompetanse utenfra til en etatslederjobb, for eksempel fra partnernivå i et advokatfirma – så ligger de mellom 8 og 15 millioner, og det er derfor utenkelig. Derfor må vi rekruttere noen innenfor et system, og da er det ikke sikkert man alltid får det løftet man ønsker. Hvis man ønsker å forfriske lederskapet i offentlig virksomhet med eksterne – og gjerne fra privat virksomhet – så kan det bli vanskelig med et tak på for eksempel 1,5 millioner kroner» (ekspedisjonssjef).

«(...) her er man litt avhengig av hva alternativet er for folk, og særlig yngre ledere vil ha lettere for å se seg rundt og slutte enn eldre, og jurister ha lettere for å slutte enn andre fordi de har ofte et annet arbeidsmarked å henvende seg til» (departementsråd).

I sitatene ovenfor handler det om begrensede muligheter til å rekruttere og beholde ledere som enkelt kan finne andre jobber som er bedre betalt. Samtidig ser vi i sitatet over at det også differensieres ut fra alder. Det kan være vanskeligere å beholde yngre enn eldre ledere.

⁷⁴ Lederne ble spurt om å gi sin mening basert på følgende introduksjonstekst: «Ledere er her definert som ledere på øverste eller nest øverste nivå i departement eller statlig virksomhet innenfor det statlige tariffområdet. Her ønsker vi at du trekker på dine egne erfaringer med å ha blitt rekruttert som leder, samt eventuelle erfaringer du har med å rekruttere andre til lederstillinger i staten».

⁷⁵ Med variablene: utdanning, kjønn, alder, årsverk i virksomhet, lederlønnssystemet eller hovedtariffavtalene, tid i staten, stillingsgruppe, tid i nåværende stilling, avsettelig- eller uavsettelig embetsmann eller statsansatt, om lederen ser seg selv som attraktiv for lederstillinger i privat sektor, og om lederen mener at hans/hennes lønnsnivå står til ansvaret i stillingen.

Lederne trekker også fram at det kan være lettere å rekruttere til lederstillinger i departementene enn til de underliggende virksomhetene. Det pekes på at forholdet mellom lønn og ansvar kan gjøre det særlig vanskelig å rekruttere virksomhetsledere. De underliggende virksomhetene vil også i visse tilfeller ligne mer på private virksomheter, noe som kan gjøre det mer utfordrende å rekruttere. I tillegg vises det til et mulig skille *mellom* departementer:

«På veldig mange departementsområder utvikler man seg gjennom det systemet man er i. *Det kan stille seg litt annerledes i noen departementer* [vår utheving], der mulighetene utenfor staten er større. Disse vil kunne få større problemer med å rekruttere og beholde hvis man setter veldig strenge krav til hva et lønnsnivå skal være» (ekspedisjonssjef).

Det fremkommer også at de statlige etatene konkurrerer seg imellom om de dyktige lederne – og da blir lønn viktig:

«Lønnsnivå i min virksomhet gjør rekrutteringen utfordrende. Gode kandidater har et lønnsnivå jeg ikke klarer å matche. Dette gjelder ikke søkere nødvendigvis fra det private, men også andre statlige etater. Min sektor (kultur, medier og frivillighet) ser ut til å ha lavt lønnsnivå sammenlignet med andre sektorer [i staten]» (virksomhetsleder).

«De vi rekrutterer har som regel spennende og samfunnsnyttige oppgaver fra tidligere. Derfor betyr lønn også mye for disse» (virksomhetsleder).

I den grad de ikke klarer å konkurrere på lønn, bekymrer lederne seg for at staten ikke klarer å tiltrekke seg de beste hodene:

«(...) at vi går glipp av folk med relevant kompetanse som kunne fått staten videre i en bedre retning, det er jeg helt sikker på» (departementsråd).

«(...) jeg vet at det er flere i deprådskollegiet som kan rekruttere til litt mer krevende etater enn det jeg gjør, som sier at de har måttet velge på mye lavere hylle enn det de ellers ville ha gjort på grunn av lønn» (departementsråd).

I en del tilfeller betyr altså lønn mye. Neste delkapittel går nærmere inn i dette, og ser på lønn som motivasjonsfaktor, og på hvilke måter lønn er viktig for de statlige lederne.

8.2.2.1 *Motivasjon og lønn*

Fredrick Herzberg (1959) var en av de første forskerne som omtalte hva som påvirker jobbmotivasjon blant ansatte og hans teori er fortsatt anerkjent og mye brukt. Herzberg skiller mellom *motivasjonsfaktorer* som knyttes til stillingens innhold (for eksempel ansvar, mening, anerkjennelse og innflytelse), og det han kaller *hygienefaktorer*, eller *vedlikeholdsfaktorer*, som handler om betingelser rundt arbeidet (som lønn, forhold til kolleger og fysisk arbeidsmiljø). I følge Herzberg vil ikke en bedring i hygienefaktorer føre til økt ytelse. For å fremme bedre ytelse er det motivasjonsfaktorene man må ta tak i. Mistrivsel henger derimot sammen med hygienefaktorene. Det betyr at dersom de ansatte opplever fravær av hygienefaktorer, for eksempel at lønnen oppleves som utilstrekkelig eller for lav, vil dette kunne føre til mistrivsel.

En nyere studie av lønn i offentlig sektor i ulike land, viser at ansatte i denne sektoren ikke først og fremst motiveres av lønn.⁷⁶ De ønsker meningsfulle og samfunnsaktuelle jobber med innflytelse, og lønn er mindre viktig. Offentlige stillinger blir også sett på som trygge jobber, og dette er en medvirkende faktor til å søke seg til denne sektoren. For mange ansatte er jobben også i seg selv en belønning, gitt deres engasjement for offentlig tjeneste. I denne studien tas det imidlertid ikke høyde for at lønn, i tillegg til å ha en åpenbar materiell verdi, også har en symbolsk verdi. Lønn vil for eksempel være en anerkjennelse for at man har gjort en god jobb. I tråd med Hertzberg kan man derfor si at fravær av denne type anerkjennelse vil kunne føre til mistriivsel – også hos ansatte i offentlig sektor som hovedsakelig oppgir at de er motivert av samfunnsansvar og meningsfullt arbeid. Dette knytter an til hva som anses som rimelig og rettferdig. Hva som er et rimelig lønnsnivå og rimelig lønnsutvikling vil avhenge av sammenligninger eksternt og internt.

En svakhet ved forskning på lønn som motivasjonsfaktor gjennom spørreundersøkelser og intervjuer er at resultatene kan være misvisende. Mennesker har en tendens til å undervurdere betydningen penger har for atferden deres⁷⁷ og overvurdere betydningen av indre motivasjon for gode prestasjoner.⁷⁸ Lederne vil altså, selv i en anonym spørreundersøkelse, ha en tendens til å undervurdere hvor stor betydning lønn har for adferden deres.

I evalueringen av statens lederlønnssystem fra 2009 var flertallet av lederne som den gang var omfattet av systemet misfornøyde med lønnsnivået (58 prosent mente at lønnsnivået var for lavt). Misnøyen med lønnsnivået var likevel moderat. Lederne mente at lønnen i gjennomsnitt burde ligge 10-15 prosent høyere. Lønn var med andre ord ikke er det viktigste for statlige ledere, men det var heller ikke uvesentlig. Hva mener de statlige lederne når vi spør dem i dag, tretten år etter forrige evalueringsrapport, om rekruttering, motivasjon og lønn?

Flertallet av lederne svarer at lønn er underordnet andre faktorer, som følgende sitat illustrerer:

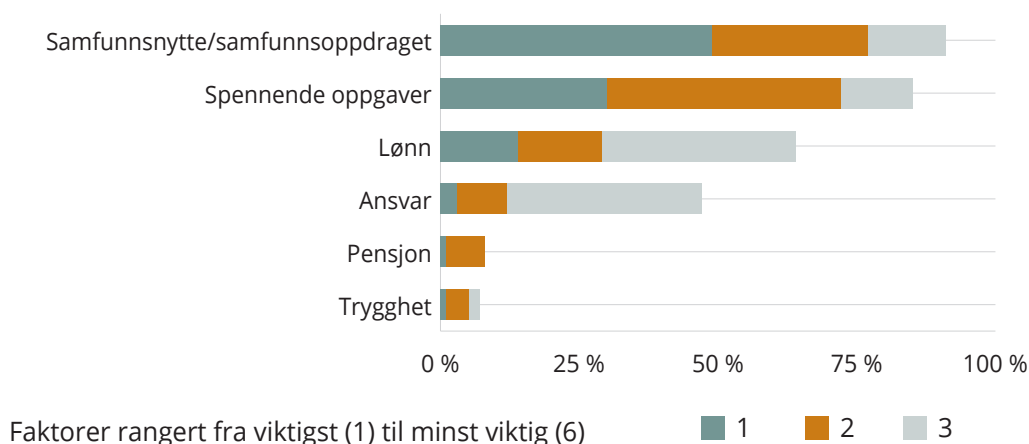
«(...) du jobber i offentlig sektor og som leder på dette nivået fordi du synes det er utrolig spennende. Spenningen avhenger ikke av lønna. Spenningen avhenger av arbeidsoppgaver, det rommet du er i – alt det andre»
(departementsråd).

Dette er i tråd med funn fra spørreundersøkelsen hvor lederne plasserer lønn på tredje plass over hva som er viktig for å rekruttere og beholde gode ledere i staten. Som vi ser i figur 8.5, er samfunnsnyttene de utøver ved å lede virksomheten, og de spennende oppgavene de får bryne seg på, de viktigste faktorene.

⁷⁶ Peters 2021.

⁷⁷ Rynes m.fl., 2004.

⁷⁸ Cerasoli m.fl., 2014.



Figur 8.5 *Hvor mange prosent av lederne som rangerte seks faktorer som viktigst (1), nest viktigst (2) eller tredje viktigst (3) for å rekruttere og beholde gode ledere i staten. (N = 197).*

Betyr dette at lønn kun er viktig for en relativt liten gruppe av ledere i staten – og lite eller ikke viktig for flertallet av ledere innenfor det statlige tariffområdet?

8.2.2.2 Lønn som fortjent

Flertallet av lederne er fornøyde med lønnsnivået sitt. Videre, som vist ovenfor, plasserer de lønn på tredje plass over det som motiverer dem. Samfunnsoppdraget er viktigst. Samtidig finner vi at lederne mener det er viktig at lønnen er på et nivå som oppleves «som fortjent», eller som «rettferdig» og «rimelig»:

«Det er mye styr og rammeverk rundt det som fastsetter min lønn, jeg vet at det er der, og jeg vet at dette er viktig for de som ansetter meg og setter min lønn. For min del er det *viktigste med systemet å få den lønnen jeg fortjener*» (vår utheving) (intervju, etatsleder).

«Det er et valg [å bli toppleder i staten], men så er det også *en viss følelse av rimelighet sammenlignet med resten av samfunnet* (vår utheving). Hadde en statlig toppleder tjent én million kroner, så er du et sted som virker åpenbart skjævt i forhold til andre deler av samfunnet» (intervju, etatsleder).

Ut fra en rimelighets- eller rettferdighetsbetraktning bør lønnen med andre ord stå i et rimelig forhold til ansvar, kompleksitet og arbeidsmengde, og at lønnsnivået avspeiler dette. Det ble også gitt uttrykk for at grad av eksponering og jobbsikkerhet bør telle med i vurdering av lønn:

«Lønn har aldri vært viktig for meg» (...). Men lønn er ikke helt uviktig, særlig for etatsledere som er mer eksponert og har mindre jobbsikkerhet. Å få en viss økonomisk godtgjørelse for denne eksponeringen, det er ikke urimelig» (intervju, departementsråd).

Sitatene viser at hva som er «rettferdig og rimelig lønn» avhenger av sammenligningen som gjøres. Vi finner også at lønn er viktigere for rekruttering av ledere i underliggende virksomheter enn i departementene. 25 prosent av lederne i departementene har lønn som en av de to viktigste faktorene for rekruttering, mens 34 prosent av lederne i de underliggende virksomhetene rapporterer det samme. Om etatslederen er på lederlønnssystemet eller hovedtariffavtalene virker

ikke å ha noen effekt på hvor viktig de synes lønn er. Spørreundersøkelsen viser også at lønn er en viktigere faktor for å rekruttere og beholde yngre enn eldre ledere. Dette ser ut til å henge sammen med at virksomhetsledere og yngre ledere har et annet jobbmarked enn ledere i departementene, der det er mulighet for høyere lønn.

Et annet moment, som særlig ble nevnt i intervjuene, var lønnsforskjeller internt i virksomheten. Flere så det som et økende problem at ledere på lavere nivåer lønnsmessig tar igjen topplederne – med konsekvenser for rekrutteringen og for egen motivasjon:

«(...) en helt konkret ting jeg ser, og som jeg ikke vet om har med selve systemet å gjøre; tillegget man får med å være toppleder og være på lederlønnssystemet, sammenlignet med å være avdelingsdirektør i en etat eller seksjonsleder i et departement, og få overtidbetalt, gjør at det for mange er veldig lite forskjell, og noen ganger negativt lønnsmessig å ta og få mer ansvar. Også kan man si at det er givende og sånt, men strukturer som gjør at du straffes, eller i alle fall ikke får noe særlig tillegg, man belønnes ikke i alle fall – det synes jeg i seg selv er uheldig. Og der har overtid mye å si» (departementsråd).

«Som høyt kvalifisert jurist antar jeg at jeg kunne tjent mellom fem og ti ganger mer enn min nåværende lønn dersom jeg hadde gått inn for å tjene mest mulig. Og det uten å jobbe vesentlig mer. Lønn er altså i utgangspunktet ikke noen sterk faktor for meg. I den grad jeg tenker på lønn er det som en demotiverende faktor – altså at arbeidsgiver forventer en innsats og tilgjengelighet betydelig utover ordinær arbeidstid, samtidig som jeg ved overgang til «lederlønnssystemet» har opplevd å gå ned 140 000 i brutto årslønn fordi jeg nå i motsetning til tidligere, ikke får betalt for overtid. Dette oppleves ikke som et insitament til å yte noe ekstra, men tvert imot ganske demotiverende» (leder i spørreundersøkelsen).

I tillegg ga flere av lederne uttrykk for at det bør være en viss lønnsutvikling over tid, slik at reallønnen ikke går ned. Flere opplevde at de ikke får dette, og det gjelder enten lederne er på lederlønnssystemet eller på hovedtariffavtalene. Følgende sitat illustrerer dette:

«Det (...) jeg reagerer ekstremt negativt på, er at vi (som toppledere) ikke har en lønnsvekst som matcher prisveksten en gang. Jeg føler meg innelåst i en stilling hvor jeg får dårligere og dårligere betalt hvert år fordi jeg ikke kompenseres for prisveksten» (virksomhetsleder, intervju).

Enkelte ledere peker også på at fremstillingen i media av lederlønninger i staten, kan gjøre det vanskeligere å rekruttere:

«De fleste gode lederemner motiveres ikke primært av at lønnen må være spesielt høy, men mer av utfordringer i ledelsesoppgaver. Noe som er demotiverende, er at selv de svært moderate lønnsnivåene statlige toppledere har (i departementene og etatene) blir omtalt som uanstendig høye» (leder i spørreundersøkelsen).

Oppsummering: Har staten et problem med å rekruttere og beholde ledere, og hva betyr lønn?

- Lederne opplever ikke at det finnes et *generelt* problem med å rekruttere og beholde ledere innenfor det statlige tariffområdet, men at det er forskjeller mellom sektorer, mellom departement og etater, og forskjeller knyttet til utdanning/profesjon. Det er også forskjeller mellom virksomheter av ulik størrelse. De minste og de største synes det er vanskeligere å rekruttere enn ledere i virksomheter av mellomstor størrelse.
- Flertallet av lederne har tilbrakt mesteparten av karrieren sin i departementer og underliggende virksomheter. Kun 7 prosent oppgir at de vil forlate staten til fordel for jobber i andre sektorer, uavhengig av hva de synes om sitt nåværende lønnsnivå.
- Det er liten grad av konkurranse med privat sektor.
- Det er innbyrdes konkurranse mellom virksomheter *innenfor det statlige tariffområdet*, om å rekruttere og beholde gode ledere.
- Lønn er ikke viktigste motivasjon for å takke ja til en stilling i staten eller for å bli der over tid. Det som går igjen av viktige motivasjonsfaktorer er spennende oppgaver med høy kompleksitet, samfunnsoppdraget og innflytelse/påvirkningsmuligheter.
- Vi finner likevel at lønn har betydning – og da på følgende måter:
 - For å rekruttere ledere til enkelte sektorer og med enkelte utdanninger hvor det er særlig konkurranse om arbeidskraften. Lønn er også viktig for å rekruttere yngre ledere.
 - Lønnen må oppfattes som rimelig i forhold til oppgaver, kompleksitet og ansvar i stillingen.
 - Lønnen må oppfattes som rimelig i forhold til sammenlignbare stillinger internt og eksternt, og samfunnet i stort.
 - Lønnen oppfattes som et mål på at prestasjoner og innsats blir anerkjent.

Så langt har vi sett på å rekruttere og beholde gode ledere – og betydningen av lønn. I intervjuene og i spørreundersøkelsen var det flere ledere som mente at utvalget også burde se på andre sider ved rekruttering til staten, slik som åremål og muligheten for retrettstillinger samt offentlige søkerlister. I det følgende presenterer vi hva lederne uttalte om dette, og hvordan det kan tenkes å påvirke rekruttering til statlige lederstillinger.

8.2.3 Åremål og retrettstillinger

Åremålsstillinger innebærer at man har stillingen et bestemt antall år, vanligvis seks år, med mulighet til å få fornyet åremålet én gang (etter en ny ordinær ansettelsesprosess). Åremålsansettelse er dermed å forstå som en type midlertidig ansettelse, og skal som hovedregel kun benyttes for den øverste lederen i en statlig virksomhet.

Åremålsledere kan inngå avtale om etterlønn i seks måneder, etter åremålets utløp. Denne perioden kan unntaksvis forlenges inntil to år med særskilt begrunnelse (for eksempel dersom lederen nærmer seg pensjonsalderen). Som et alternativ til etterlønn kan det inngås avtale om retrettstilling for ledere på åremål. Det betyr at istedenfor etterlønn får de tilbud om å gå over i en annen fast stilling i staten. Adgangen til å ansette på åremål er regulert i Grunnloven § 22, statsansatteloven § 10 og forskrift til statsansatteloven § 5.

I vår undersøkelse er 81 prosent av virksomhetslederne på lederlønssystemet ansatt på åremål, mens 53 prosent av de virksomhetslederne som er lønnet etter hovedtariffavtalene rapporterer om det samme. En regresjonsanalyse bekrefter inntrykket av at virksomhetsledere på lederlønssystemet oftere ansettes på åremål enn virksomhetsledere på hovedtariffavtalene, også når vi kontrollerer for størrelsen til virksomheten, og hvor lenge de har hatt sin nåværende stilling. Formelt er det likevel slik at retningslinjene for ansettelser på åremål og avtale om retrettstilling i åremålskontrakten er de samme, uavhengig av om lederne er på lederlønssystemet eller hovedtariffavtalene.

Hvis vi ser på lederne som har svart på spørreundersøkelsen, viser en regresjonsanalyse⁷⁹ at departementene i økende grad har strammet inn på bruken av retrettstillinger ved ansettelser på åremål. Dette var et uttalt mål ved revideringen av lederlønssystemet i 2015 (se kapittel 5). Analysen viser at det er flest ledere i aldersgruppen 51 – 60 år som har avtale om retrettstilling.

Både i spørreundersøkelsen og i intervjuene kom det frem at lederne opplever at det er ulik praksis knyttet til retrettstillinger. Dette bør bli mer likt på tvers av departementene:

«Jeg mener det bør være like rammer for retrettstilling (...). Jeg kan ikke se at det er godt begrunnet forskjeller, ei heller hvorfor det ikke er et obligatorisk tema ved kontraktinngåelse» (etatsleder, spørreundersøkelsen).

«Kontrakten ble presentert som 'take it or leave it' da jeg ble tilsatt. I ettertid har jeg forstått at dette praktiseres ulikt og at flere har fått personlige tilpassinger, som retrettstilling. Det er ikke noe galt i at noen greier å forhandle seg frem til gode avtaler, men det er uheldig at noen får beskjed om at det ikke er rom for endringer fordi det er en beskjed fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mens andre får utkastet til kontrakt som et grunnlag for forhandlinger» (leder, spørreundersøkelsen).

Når ledere på åremål blir spurt om de ønsker større rom for å avtale retrettstilling – svarer hele 78 prosent at de er delvis enig eller enig, mens 11 prosent svarer at de er delvis uenige eller uenige. Hovedårsaken synes å være at stillingen er midlertidig. Det oppleves risikofylt for den enkelte å takke ja til slike stillinger, selv om dette selvsagt er avhengig av hvilke jobbutsikter vedkommende har etter endt åremål. En mulighet for retrettstilling vil være et viktig virkemiddel for å bedre rekrutteringen til disse stillingene.

Et annet moment som trekkes frem er at det kan være dårlig for virksomhetens drift at lederen må se seg om etter andre stillinger mot slutten av åremålet, noe følgende sitat illustrerer:

«Uten retrettstilling vil ledere på åremålskontrakt begynne å se seg om etter annen stilling i de siste 1-2 år av åremålet. Det kan skape lite kontinuitet i ledelsen – mange korte løp/spurter – i stedet for langsiktighet og planmessighet. Det kan representere en risiko ved større omstillinger» (virksomhetsleder, spørreundersøkelsen).

⁷⁹ Analysen tar også hensyn til om åremålsstillingen er i stor eller liten virksomhet, om virksomheten er på lederlønssystemet eller hovedtariffavtalene, samt kontraktinnehaverens alder.

Oppsummert mener lederne det bør være lik praksis når det gjelder mulighet for retrettstilling, for eksempel ved at det tas opp på lik måte for ledere som rekrutteres til en åremålsstilling. De mener også det bør være noe større mulighet for retrettstilling enn i dag. Å takke ja til åremålsstillinger, anses relativt risikofyllt, særlig for eldre ledere. Flere ønsker seg derfor mulighet for retrettstilling. Det vil kunne lette rekruttering til lederstillinger på åremål. Det bør også vurderes av hensyn til virksomhetens drift.

8.2.4 Offentlige søkerlister

Offentlige søkerlister er ikke en del av lederlønnssystemet, men oppfattes som en særlig utfordring ettersom lederstillinger er av særlig interesse for allmennheten. Tematikken dukket opp både i intervjuene og i fritekstfeltet i spørreundersøkelsen.

Sitatet under illustrerer avveiningen ledere må gjøre dersom de skal søke en annen topplederstilling.

«Det er en annen ting [enn lønn] som er litt krevende ved rekruttering til staten. Det er offentlige søkerlister. Tenk deg meg selv, om jeg skulle være interessert i en eller annen jobb bare for å prøve ut, og så stå på søkerlisten. Da må jeg informere departementet. Det blir et ugreit signal overfor arbeidsgiver. 'Da er xx på vei ut liksom'» (virksomhetsleder, intervju).

Offentlige søkerlister kan dermed bety at staten går glipp av et godt tilfang av dyktige søkere:

«Offentliggjøring av søkerliste er en ulempe og et disinsentiv for å søke. Aktuelle søkere sitter i andre lederstillinger og kan syns det er en stor ulempe å eksponere interesse for ny jobb» (virksomhetsleder, spørreundersøkelsen).

Prinsippet om offentlige søkerlister er forankret i offentleglova § 25. Formålet med offentleglova, og dermed også offentlige søkerlister, er «(...) å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og yringsfridomen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta», jf. offentleglova § 1. Offentleglova gir mulighet for å unnta opplysninger om den enkelte, dersom vedkommende ber om det og det knytter seg særlig offentlig interesse til stillingen. Denne problemstillingen er av mer allmenn interesse, og bør ses nærmere på i andre sammenhenger knyttet til rekruttering til staten mer generelt, og rekruttering til ledernivåer spesielt.

Oppsummert viser gjennomgangen at det er en rekke forhold som virker inn på statens muligheter til å rekruttere dyktige ledere. Åremålsstillinger og offentlige søkerlister er ikke knyttet til lederlønnssystemet direkte, men handler om statens arbeidsgiverpolitikk mer generelt, samt om særtrekk ved staten og grunnleggende forvaltningsverdier som åpenhet og tillit. Det vil derfor ha en viktig betydning også for ledere på lederlønnssystemet.

I neste delkapittel rettes blikket mot praktiseringen av statens lederlønnssystem. Hvordan reguleres lønn, hvordan settes mål og resultatkrav og hvordan skjer oppfølging av ledere? I tråd med mandatet sammenlignes dette med hvordan lønn, mål og resultatkrav settes og vurderes for ledere på hovedtariffavtalene i staten.

8.3 Hvordan praktiseres statens lederlønnssystem?

I dette delkapittelet ser vi nærmere på hvordan lederlønnssystemet og hovedtariffavtalene praktiseres for ledere innenfor det statlige tariffområdet. Gjennomgangen tar utgangspunkt i lønnsmodulen og lederstyringsmodulen i lederlønnssystemet. Delkapittelet ser til slutt nærmere på hvordan lederne mener et fremtidig lederlønnssystem bør se ut – både hvem som bør være på det, og hvordan det bør utformes.

8.3.1 «Når jeg sier statens lederlønnssystem...»

Intervjuene med lederne på statens lederlønnssystem startet med følgende åpne spørsmål: «Når jeg sier statens lederlønnssystem, hva er det første du tenker på?». Vi har valgt å gjengi noen av svarene under for å illustrere hvilke assosiasjoner og tanker som omgir lederlønnssystemet – av de som selv er på dette:

«Jeg tror at i manges oppfatning så høres det ut som [det er] noen som tjener veldig mye penger liksom. At man er frikoblet fra lønnstabeller og andre systemer. Tror jeg mange tenker. Menigmann i gata på en måte. Så jeg tror at det i utgangspunktet har en klang ved seg, som høres liksom gjevt ut (...). Det er ikke nødvendigvis [slik]» (virksomhetsleder).

Sett utenfra kan et eget toppledersystem med andre ord virke eksklusivt. De som er omfattet av systemet har derimot en annen opplevelse:

«Statens lederlønnssystem er et system som i sin tid ble laget med veldig gode intensjoner, men som over tid har utviklet seg til noe som i dag nesten er litt meningsløst. For å sette det litt på spissen» (departementsråd).

«Et system som kanskje har overlevd seg selv. Et system som hadde som intensjon om å lage noe som gjorde at man kom vekk fra hovedtariffavtalen, forhandlingsinstituttet og alt mulig, for ledere var i en egen posisjon. Og så mener jeg nå, etter å ha praktisert dette ganske lenge, at det er ufattelig lite slingringsmonn du har i dette systemet. Og når du ikke har slingringsmonn kan man jo diskutere hva man skal bruke det til» (departementsråd).

På den annen side er det også ledere som gir uttrykk for at systemet gir greie og ryddige rammer for lønnsfastsettelse:

«Da tenker jeg på greie rammer for fastsettelse av lønn til en god del av mine ledere» (departementsråd).

«Å ha et fast tak [på lønn, slik det er i lederlønnssystemet], kan være en grei måte for departementsrådene å styre lønnsforventningene til sine virksomhetsledere» (departementsråd).

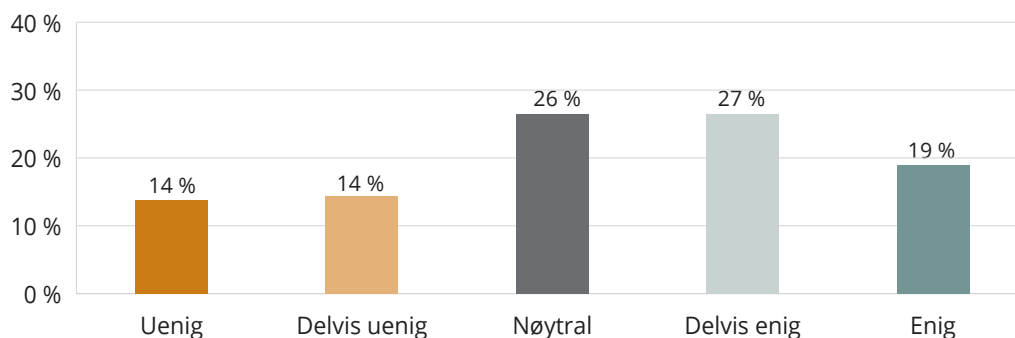
8.3.2 Praktisering av lønnsmodulen

I det følgende ses det nærmere på hvordan lønnsmodulen i lederlønnssystemet praktiseres. Er lederne fornøyde med sitt eget lønnsnivå og lønnsutvikling, og hvilket handlingsrom opplever departementsrådene at de har til å tilby lønn?

8.3.2.1 Hvor fornøyde er lederne med eget lønnsnivå og lønnsutvikling?

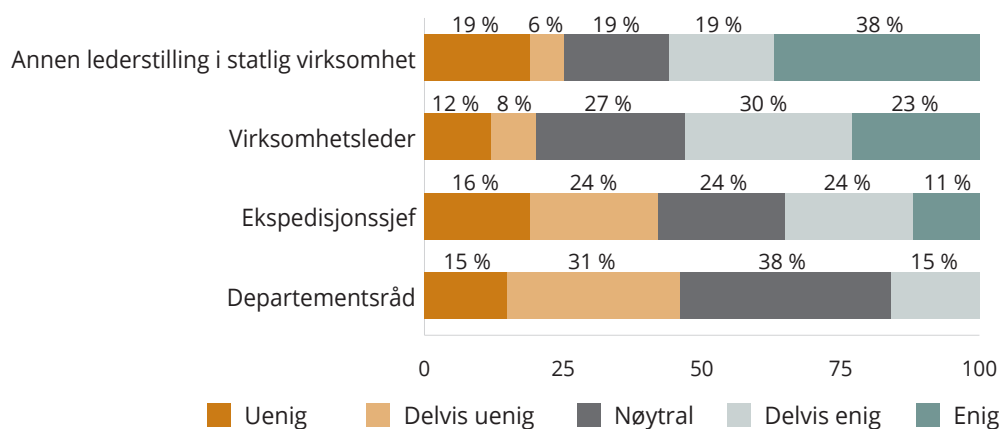
I spørreundersøkelsen ba vi lederne ta stilling til følgende spørsmål: «Jeg mener

lønnsnivået jeg har per i dag er for lavt i forhold til ansvaret mitt som leder». Figur 8.6 nedenfor viser at 46 prosent av lederne var enige eller delvis enige i denne påstanden, 26 prosent var nøytrale, og 28 prosent var delvis uenige eller uenige.



Figur 8.6 «Jeg mener lønnsnivået jeg har per i dag er for lavt i forhold til ansvaret mitt som leder». (N= 196).

Figur 8.7 nedenfor viser at det er et skille mellom ledere i departementer og ledere i underliggende virksomheter. Virksomhetsledere mener i større grad enn departementsråder og ekspedisjonssjefer, at lønnsnivået deres ikke står til ansvaret i stillingen.⁸⁰ Til sammen var det 53 prosent av virksomhetslederne som til en viss grad mente dette. Ingen av departementsrådene svarte at lønnsnivået var for lavt, men 15 prosent var delvis enig i dette. Blant ekspedisjonssjefene var det 11 prosent som var enige i påstanden, og 24 prosent som var delvis enige.⁸¹

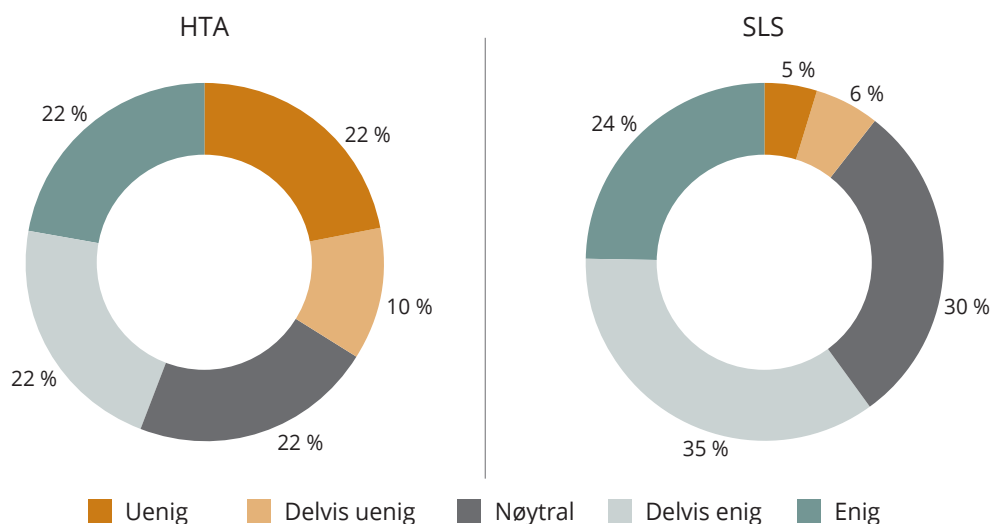


Figur 8.7 Svarfordeling på spørsmålet: «jeg mener lønnsnivået jeg har per i dag er for lavt i forhold til ansvaret mitt som leder» etter respondentenes nåværende stilling. Departementsråder (N = 13), ekspedisjonssjefer (N = 62), etatsledere (N = 103) og annen lederstilling i statlig virksomhet (N = 16).

⁸⁰ Det er fortsatt en tydelig forskjell i meninger mellom ledere i departementer og underliggende virksomheter når vi gjennom regresjonsanalyser tar hensyn til respondentenes kjønn, alder, utdanningsbakgrunn og fartstid i statligsektor samt virksomhetens størrelse.

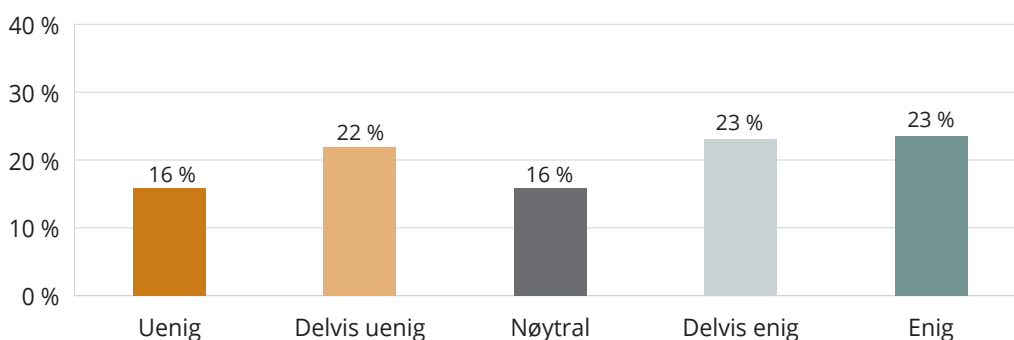
⁸¹ Selv om ekspedisjonssjefene i større grad er fornøye med lønnsnivået sitt i forhold til ansvaret de har som leder, rapporterer en god del av ekspedisjonssjefene at de ikke er fornøye med lønnsnivået sitt i forhold til lønnsnivået til avdelingsdirektører i departementene (stillingsnivået under ekspedisjonssjef).

Spørreundersøkelsen viser videre at 44 prosent av virksomhetslederne med tariffavtale er helt eller delvis enige i at lønnsnivået er for lavt, mens 59 prosent av lederne på statens lederlønnssystem mener det samme, se figur 8.8 nedenfor. Det er altså flere ledere på lederlønnssystemet enn på hovedtariffavtalene som er misfornøyde med lønnsnivået.



Figur 8.8 Svarfordeling på spørsmålet: «jeg mener lønnsnivået jeg har per i dag er for lavt i forhold til ansvaret mitt som leder» for virksomhetsledere på lederlønnssystemet (SLS, N = 63) og hovedtariffavtalene (HTA, N = 40).

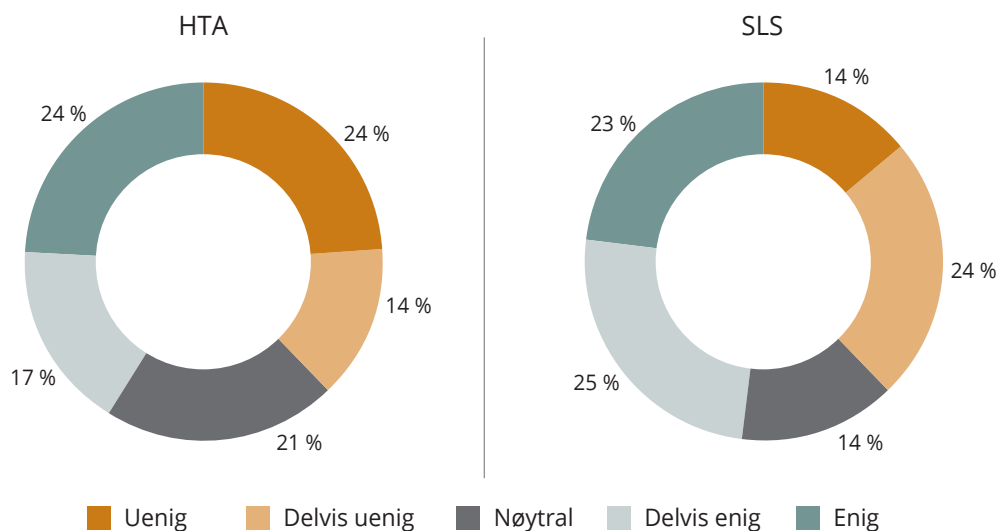
Hva med lønnsutviklingen for lederne? Vi fremsatte følgende påstand: «Jeg er fornøyd med den lønnsutviklingen jeg har hatt de siste årene». Figur 8.9 nedenfor viser at 46 prosent er enige eller delvis enige i denne påstanden, mens 38 prosent er enten uenig eller delvis uenig. Lederne er dermed noe mer fornøyd med lønnsutviklingen enn de er med lønnsnivået sitt, om vi sammenligner med figur 8.6.⁸²



Figur 8.9 Svarfordeling på spørsmålet: «Jeg er fornøyd med den lønnsutviklingen jeg har hatt de siste årene» (N= 196).

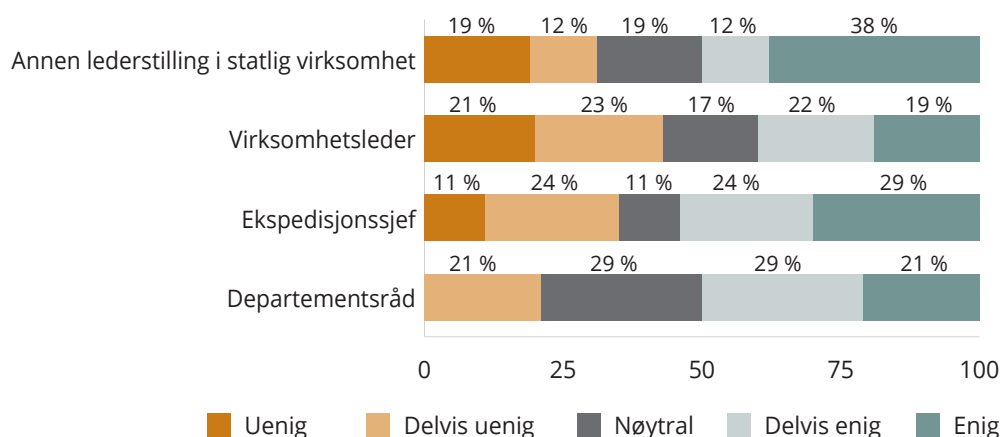
⁸² Vi har her sammenlignet andelen respondenter som er enig eller delvis enig i at lønnsnivået deres er for lavt i forhold til ansvaret i stillingen deres (46 prosent) med andelen som er uenig eller delvis uenig i at de er fornøyd med egen lønnsutvikling (38 prosent). Det er med andre ord 8 prosent flere ledere som er misfornøyd med eget lønnsnivå enn med lønnsutviklingen sin.

Figur 8.10 nedenfor viser at 10 prosent flere av lederne på hovedtariffavtalene er misfornøyd med lønnsutviklingen sammenlignet med ledere på lederlønnssystemet. Slår vi sammen kategoriene uenig og delvis uenig er imidlertid andelen lik på 34 prosent.



Figur 8.10 Svarfordeling på spørsmålet: «jeg er fornøyd med den lønnsutviklingen jeg har hatt de siste årene». (HTA (N=42), SLS (N=154)).

Ser vi på stillingsnivå i figur 8.11 nedenfor, er virksomhetslederne den gruppen som er minst fornøyd med egen lønnsutvikling (44 prosent), etterfulgt av ekspedisjonssjefene (35 prosent) og nivå 2 ledere i underliggende virksomheter (31 prosent). Departementsrådene fremstår som mer fornøyd enn de øvrige lederne.



Figur 8.11 Svarfordeling på spørsmålet: «jeg er fornøyd med den lønnsutviklingen jeg har hatt de siste årene». Departementsråder (N=14), ekspedisjonssjefer (N=62), etatsledere (N=102) og annen lederstilling i statlig virksomhet (N=16).

Dette samsvarer med at lederne i departementene også er noe mer fornøyd med eget lønnsnivå enn lederne i underliggende virksomheter (jf. figur 8.7). Misnøyen med forholdet mellom lønn og ansvar er størst blant virksomhetsledere på lederlønnssystemet (jf. figur 8.8). Når det gjelder lønnsutvikling er det virksomhetsledere på hovedtariffavtalene som er minst fornøyd (jf. figur 8.10).

8.3.2.2 Handlingsrom til å tilby lønn?

Hvilket handlingsrom opplever departementsrådene de har til å 1) tilby konkurransedyktig lønn ved rekruttering, og 2) bruke lønn for å beholde ledere? Følgende sitater illustrerer at de opplever et begrenset handlingsrom til å bruke lønn – både ved rekruttering og til lønnsutvikling:

«Jeg tenkte naivt da jeg begynte at jeg ikke skulle sette ledere på lederlønnskontrakt inn på et ikke alt for høyt nivå, fordi de skal først bevise at de kan levere der de er satt, og så bli skrudd opp. Så skjønte jeg fort at det var en ufattelig dårlig strategi. Hvis jeg setter inn en [leder] på et lavt nivå – som så leverer så det suser – og jeg har hatt som utgangspunkt at de skal få mer neste år – tar det fra de andre som leverer så det suser, men som ligger på riktig nivå. Og så blir det bare krøll og spetakkel. (...) etter hvert har jobben i stor grad blitt at nye som kommer, setter jeg inn på det nivået jeg tror de skal være på, ikke ut fra hva de presterer. Fordi jeg ikke har det rommet» (departementsråd).

«Det at systemet har blitt klistret til frontfaget gjør at det ikke lenger er mulig å følge opp intensjonen med systemet. Det er ikke lenger mulig å koble lønn og resultater. Hvis du har, som jeg har, ganske mange ledere – ekspedisjonssjefer og etatsledere – ingen av dem gjør en spesielt dårlig jobb. Men, noen ganger er det nødvendig å gi noen litt ekstra av forskjellige grunner. Det er altså da ikke mulig, uten at jeg må ta fra noen andre, som også gjør en utmerket jobb. Det blir ganske meningsløst. Derfor har jeg de siste årene stort sett bare fordelt ut frontfagsrammen flatt mellom alle lederne. Systemet har for meg blitt redusert til ren matematikk de senere årene» (departementsråd).

Intervjuene viser videre at departementsrådene opplever at de har mindre rom til å bruke lønn for å rekruttere ledere på lederlønnssystemet enn på hovedtariffavtalene. Dette ser vi også i spørreundersøkelsen hvor 70 prosent av departementsrådene svarer at lønnsnivået til forrige stillingsinnehaver i noen eller i stor grad påvirker hvilken lønn de kan tilby ved rekruttering til stillinger på lederlønnssystemet. Til forskjell er det 54 prosent av departementsrådene som i noen grad mener det samme ved rekruttering til lederstillinger på hovedtariffavtalene. Både i intervjuene og i spørreundersøkelsen er det enighet blant departementsrådene at de politiske føringene (praktiseringen av frontfagsrammen år til år) er til hinder for å bruke lønn ved rekruttering:

«[Lederne] blir altså rekruttert inn relativt høyt, mye høyere enn det du normalt ville gjort med noen som begynner helt ny i en jobb. Dette er dels fordi en har lønnen til den forrige innehaveren av stillingen som ramme for startlønnen til en nyansatt. Samtidig så spiller lønnen som den nyansatte hadde i sin forrige jobb inn, folk ønsker sjeldent å gå veldig mye ned i lønn for å ta en jobb. Skal jeg da starte den nye lederen høyere enn den forrige, så vil jeg jo da bruke av den totale rammen jeg har for å gi økning til alle lederne på SLS, og da vil noen få mindre» (departementsråd)

Oppsummert oppleves de strenge sentrale føringene knyttet til frontfagsrammen å gi lite handlingsrom for å bruke lønn som virkemiddel for å rekruttere og beholde gode ledere. Fra forskningshold er det påpekt at dersom et resultatbasert lønnssystem i offentlig sektor skal fungere i praksis må driften av systemet være frakoblet politisk styring og overlatt til forvaltningens administrative

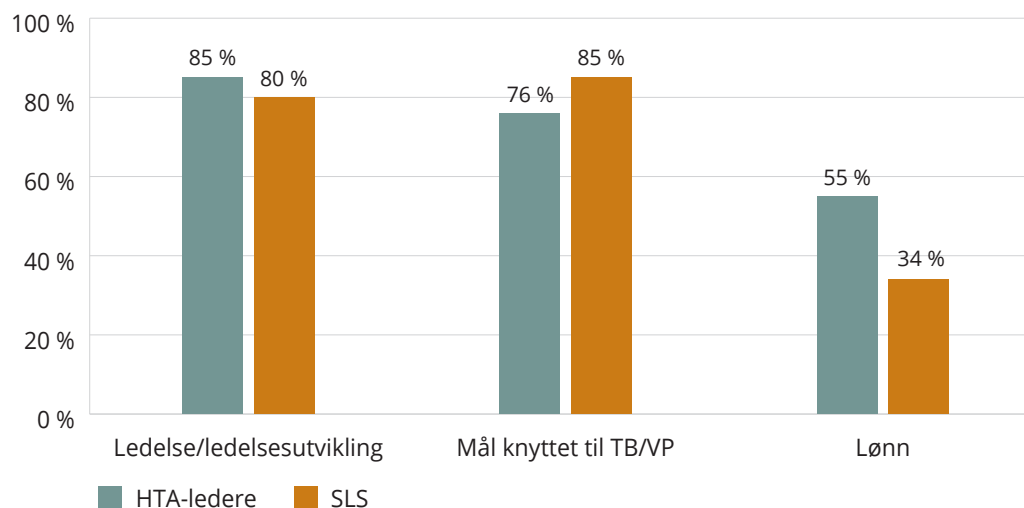
ledere.⁸³ Antagelsen er at fravær av politisk innblanding bidrar til at lederne har tillit til systemet og, i den grad lønn er en motivasjonsfaktor, kan la seg motivere av vissheten om at gode resultater vil bli belønnet. Fra et slikt perspektiv vil opplevelsen av stram sentral styring kunne bidra til redusert tillit til lederlønnssystemet fra de som er omfattet av det, slik sitatene også illustrerer. En annen sak er at dette kan bidra til allmennhetens tillit til systemet, som nevnt i kapittel 4.

8.3.3 Praktisering av lederstyringsmodulen

Så langt har kapittelet tatt for seg lønnsmodulen i lederlønnssystemet. I det følgende ser vi på lederstyringsmodulen og hvordan den årlige kontraktsamtalen mellom leder og arbeidsgiver praktiseres.

8.3.3.1 Kontraktsamtalen – et virkemiddel for å sette mål og vurdere resultater?

Alle lederne som ble intervjuet opplyste at de har kontraktsamtale/ medarbeidersamtale én gang i året. I spørreundersøkelsen oppga 80 prosent av lederne som er på hovedtariffavtalene og 90 prosent av lederne på lederlønnssystemet at de har dette. Mens en årlig kontraktsamtale er nedfelt som et krav i lederlønnssystemet, er det ikke tilsvarende bestemmelse for ledere lønnet etter hovedtariffavtalene, se kapittel 5 punkt 5.3. Vi finner likevel relativt store likheter i praksis – ikke bare i at samtalene avholdes, men også i hva det samtales om. I kontrakt-/medarbeidersamtalene har leder og arbeidsgiver dialog om mål knyttet til tildelingsbrev og/eller virksomhetsplan særlig, men også om ledelse mer generelt. Lønn skal ifølge retningslinjene for lederlønnssystemet også være en del av kontraktsamtalene, men kun 34 prosent av lederne på systemet oppgir at dette er tema, se figur 8.12 nedenfor:



Figur 8.12 Tema lederne har dialog om i medarbeidersamtalen. (HTA (N=33), SLS (N=138)).

Flertallet av ledere, uavhengig av om de er på lederlønnssystemet eller på hovedtariffavtalene, er fornøyde med kontrakt-/medarbeidersamtalene sine. Lederne oppgir at samtalene bidrar til systematisering av mål, resultater og forventninger, og de gir samtidig en mulighet for å diskutere virksomhetens utfordringer med departementsråden. Virksomhetslederne opplever

⁸³ Dahlström og Lapuente 2010

samtalen som en god arena som utfyller de formelle møtene de har med sitt fagdepartement. For ekspedisjonssjefene som er tettere på departementsråden i det daglige, oppleves samtalene som gode møteplasser for å snakke om mål og resultater mer overordnet og helhetlig. Departementsrådenes samtaler med statsrådene har en litt annen karakter. Flere av departementsrådene understreket at statsrådene først og fremst er politikere, ikke personalledere. Det er også varierende interesse for dette blant ulike statsråder. Praktiseringen av disse samtalene er derfor mindre systematiske og varierer i innhold og omfang. Det er blant departementsrådene vi finner de som er minst fornøyde med kontraktsamtalen.

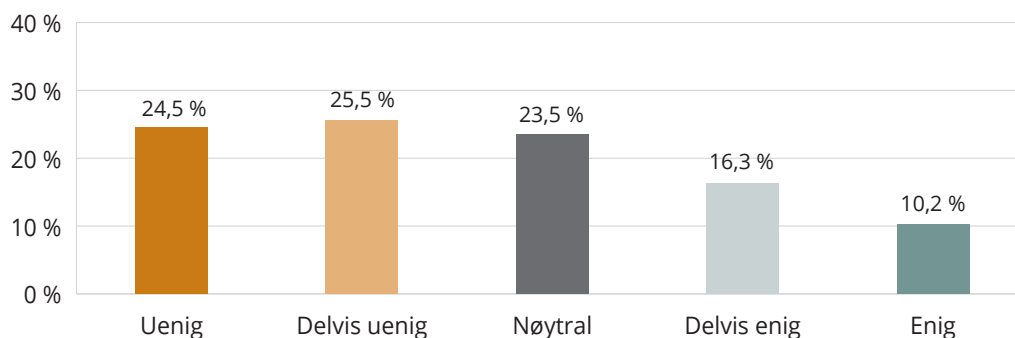
Selv om kontraktsamtalene fungerer bra og ledelse synes å være tema for disse, se figur 8.12, opplever flere ledere at det i liten grad settes konkrete mål for deres utøvelse av ledelse:

«Jeg har ingen mål på mitt personlige lederskap. Ledelsen fra departementet er fagorientert. Jeg opplever at departementet er opptatt av faglig styring og faglig orientering. Det handler om at de setter mål og ambisjoner på hvordan vi skal sikre samfunnsoppdraget vårt, og mål og ambisjoner om min rolle i det. Men akkurat hvordan jeg utøver ledelse er opp til meg. Men jeg er trygg på at hvis de synes jeg hadde gjort noe som de ikke synes stemmer, så hadde de sagt fra» (virksomhetsleder, intervju).

Hovedfokus er på virksomhetens eller avdelingens måloppnåelse. I intervjuene oppga kun én leder at «lederplakaten i staten» ble brukt som grunnlag for samtale om ledelse.⁸⁴

Figur 8.12 viser også at kun 34 prosent av lederne på lederlønnssystemet diskuterer lønn som del av kontraktsamtalen – til tross for at dette står spesifikt omtalt i kontraktsmalen. Interessant nok er det 55 prosent av lederne som er omfattet av hovedtariffavtalene som diskuterer lønn, selv om det ikke finnes tilsvarende retningslinjer for dem.

Det er videre en relativt stor andel av lederne som er misfornøyde med prosessen knyttet til lønnsfastsettelsen, se figur 8.13 nedenfor. Figuren viser svarene på følgende påstand: «Jeg er fornøyd med hvordan prosessen rundt årlig lønnsfastsettelse praktiseres overfor meg som leder». Her svarer 50 prosent at de er uenige eller delvis uenige i denne påstanden.



Figur 8.13 «Jeg er fornøyd med hvordan prosessen rundt årlig lønnsfastsettelse praktiseres overfor meg som leder» (N=196).

⁸⁴ Se omtale av lederplakaten i staten i kapittel 4.

Sammenligner vi ledere på hovedtariffavtalene og ledere på lederlønnssystemet viser analysen at hele 60 prosent av lederne på hovedtariffavtalene er uenige eller delvis uenige i at de er fornøyd med prosessen knyttet til lønnsfastsettelse. Andelen som svarer det samme på lederlønnssystemet er 48 prosent.

Ser vi på stillinger, viser det seg at departementsrådene er den gruppen av ledere som er minst fornøyd med prosessen for fastsettelse av deres årlige lønnstillegg. Dette kan skyldes departementsrådenes dobbeltrolle; de er både arbeidstakere og utøvere av arbeidsgiverfunksjonen for øvrige ledere i sin sektor. Departementsråden har en lønnsmasse av en viss størrelse som skal fordeles mellom lederne i sektoren, inklusiv departementsråden selv. Formelt er det statsråden som har lederoppfølgingsansvaret for departementsråden, og som bestemmer lønnstillegget. Intervjuene viser imidlertid at departementsråden i praksis langt på vei fastsetter sitt eget lønnstillegg. Det skjer gjennom å fremme forslag til statsråden, gjerne via HR/personalsjef, ofte basert på hva departementsråden har beregnet av lønnstillegg til de øvrige lederne i sektoren.

Neste spørsmål er dermed nærliggende – både for departementsråder og andre ledere: Er det en kobling mellom lønn og resultater i praksis, slik retningslinjene til lederlønnssystemet anbefaler?

8.3.3.2 Kobling mellom resultater og lønn?

For ledere på lederlønnssystemet skal gode resultater kunne belønnes gjennom årlig lønnsøkning, og i spesielle tilfeller i form av engangsutbetalinger. Dersom resultatene uteblir, skal dette ifølge retningslinjene kunne føre til at lønnsnivået blir uendret eller redusert, eventuelt at lederen blir omplassert til annen stilling.

Gjennom intervjuene fant vi at engangsutbetalinger svært sjelden brukes, og at svært få hadde kjennskap til at ledere hadde blitt satt ned i lønn eller blitt omplassert på grunn av mangelfulle resultater. Årlig lønnsøkning formidles vanligvis i brev/e-post til den enkelte leder. Dette kan riktignok være et tema i kontraktsamtalen, men ikke som noe som kan forhandles eller som systematisk knyttes til resultatgjennomgangen. Dette synes å være tilfelle uansett om man er leder i et departement eller en underliggende virksomhet. Siden det er fastsatt egne virkemidler i retningslinjene, forventet vi å finne en større grad av kobling mellom resultater og lønn for ledere på lederlønnssystemet, enn for ledere på hovedtariffavtalene. Imidlertid fant vi ingen forskjell her – det er få ledere som opplever kobling mellom resultater og lønn, enten de er på lederlønnssystemet eller på hovedtariffavtalene. Følgende sitater illustrerer dette:

«Med særs gode resultat, særs god evaluering (...) og særs gode tilbakemeldingar internt og eksternt er det vanskeleg å seie seg tilfreds med ein gjennomsnittleg årleg lønsauke på 1,6 prosent etter dei to første åra i stillinga» (leder, spørreundersøkelsen).

«Det er aldri noen statsråd som noensinne har ment noe om mine prestasjoner opp mot lønn (...). Og det betyr at jeg kommer ut som gjennomsnittet hele veien. Noen år har jeg kommet litt lavere, fordi vi har kronetillegg som er likt – og siden jeg tjener mest blir jeg sakte gjenhentet av de andre» (departementsråd, intervju).

«Jeg får bare et resultat formidlet til meg. Det er ikke gjenstand for en samtale. Jeg vet heller ingenting om hva mine andre ekspedisjonssjefkolleger får av lønnsendringer og kan således ikke vurdere om det jeg får er rimelig

sett opp mot mine kollegers lønnsendringer. Min leder legger lokk på det hele. Det er helt black box» (leder, spørreundersøkelsen).

«Rent diktat. Ingen dialog. Ingen forhandling. Ingen vurdering av innsats eller verdiskapning» (leder, spørreundersøkelsen).

Mye av årsaken til en slik manglende kobling, oppgis å være Kommunal- og distriktsdepartementets praktisering av frontfagsrammen, for eksempel slik vi ser det kommentert her:

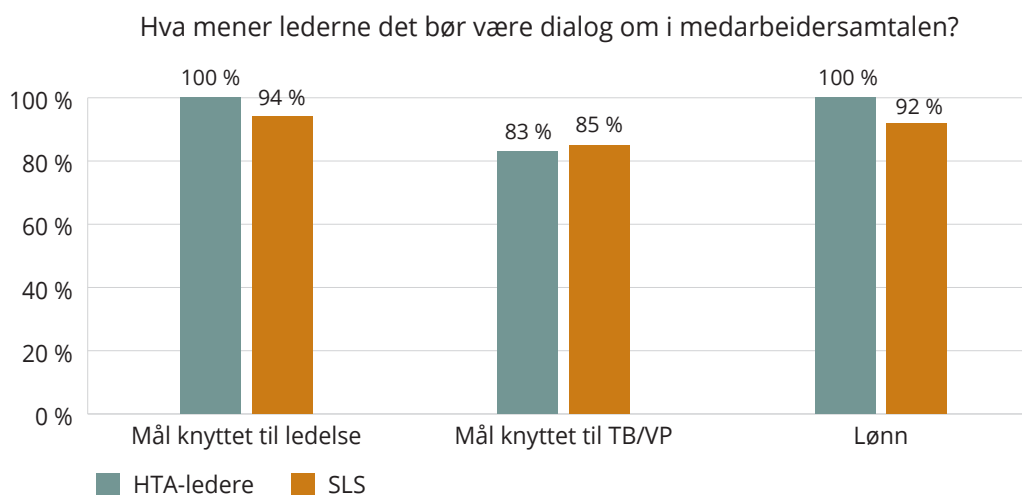
«Lønnsutvikling er gitt av hva som gis til frontfaget. Samlet for de på lederlønn for sektoren er absolutt begrenset av dette. Det begrenser mulighetsrommet for egen del, men vel så mye for de i sektoren jeg har ansvar for som er på lederlønnssystem. Det umuliggjør et fleksibelt system og mulighet for å bruke lønn som virkemiddel i den utstrekning det er behov for det (departementsråd, intervju).

«De opprinnelige intensjonene med lederlønnssystemet i staten er for praktiske formål satt til side. De siste årene har politiske ønsker om å begrense lederlønnsutviklingen ført til at de aller fleste (i hvert fall i departementene) i beste fall har en lønnsutvikling som så vidt holder tritt med gjennomsnittlig utvikling i reallønn» (leder, spørreundersøkelsen).

En annen forklaring på manglende kobling mellom lønn og resultater, og som ikke behøver å utelukke forklaringen over om begrenset økonomisk handlingsrom, er at det kan være vanskelig å definere tydelige mål for lederne, og isolere resultatene til lederens innsats og bidrag. Som en etatsleder utdyper, er det umulig for eierdepartementet å

«[...] ha samme innsikt, virksomhetsforståelse og kunnskap om den virksomheten jeg leder, sånn at eier noen ganger bommer noe på sin bestilling. Hvor godt en virksomhet leverer er resultat av mange faktorer, herunder hvilke rammebetingelser virksomheten har».

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at lederne mener det *ikke* skal settes mål, eller at det *ikke* skal være mål- og resultatstyring i staten. I spørreundersøkelsen spurte vi lederne hva de mener det bør være dialog om i kontrakt-/medarbeidersamtalene. Figur 8.14 viser svarene på dette fra lederne på hovedtariffavtalene og lederne på lederlønnssystemet:



Figur 8.14 Ledere på hovedtariffavtalene (N=42), ledere på lederlønnssystemet (N=155).

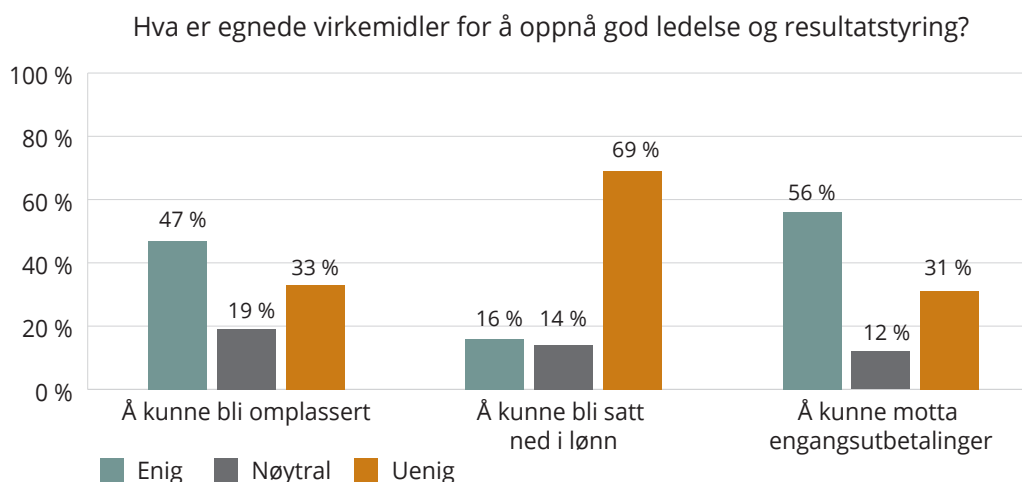
Lederne gir stor støtte til at det bør være dialog om mål for ledelse, og om lønn. Det er også stor støtte til at mål knyttes til tildelingsbrev eller virksomhetsplan, men noe mindre enn for de to andre temaene.

8.3.4 Lederne syn på de politiske føringene og virkemidlene på lederlønnssystemet

Det er særlig Kommunal- og distriktsdepartementets pålegg om å følge frontfagsrammen årlig som oppleves å begrense det økonomiske handlingsrommet for lederlønn. I spørreundersøkelsen var det liten støtte til at frontfagsrammen skulle være styrende for lønnsutviklingen hvert enkelt år, slik den er nå. 54 prosent av lederne støtter imidlertid at den bør være styrende *sett over tid*. En relativt stor andel på 42 prosent mente at frontfagsrammen ikke bør være styrende for lønnsutviklingen for ledere i staten i det hele tatt. Flertallet av lederne er enige om *de øvrige politiske føringene*, det vil si at lønnen til statlige ledere skal være konkurransedyktig men ikke lønnsledende, og at den skal følge den økonomiske utviklingen i samfunnet for øvrig.

Om vi trekker tråden tilbake til kapittel 4 om formålene med et eget lederlønnssystem er disse blant annet å rekruttere og beholde gode ledere, samt bidra til bedre mål- og resultatstyring, og bedre ledelse. For å oppnå dette har lederlønnssystemet konkrete virkemidler som kun gjelder for ledere innenfor dette systemet. Gode resultater skal kunne belønnes gjennom årlig lønnsøkning, og/eller i særskilte tilfeller i form av engangsutbetalinger. Dårlige resultater skal kunne føre til at lederen blir stående på samme eller satt ned i lønn, eventuelt omplassert.

I figur 8.15 nedenfor ser vi at lederne mener det å bli satt ned i lønn er det minst egnede virkemiddelet for å oppnå god ledelse og resultatstyring. 69 prosent av lederne er uenig i at dette er et egnet virkemiddel. Å bli omplassert vurderes som et godt virkemiddel av 47 prosent av lederne, mens muligheten til å motta engangsutbetalinger vurderes som positivt av 56 prosent av lederne.



Figur 8.15 N=155.

8.3.5 Lederne syn på Kommunal- og distriktsdepartementets forvaltning av systemet

Lederne er i hovedsak nøytrale til Kommunal- og distriktsdepartementets forvaltning av systemet. Én av fire mener departementet forvalter systemet på en god måte. Som nevnt i kapittel 3 er Kommunal- og distriktsdepartementet arbeidsgiverpart på vegne av staten, og har ansvar for lederlønnssystemet. Det er også departementet som har utarbeidet retningslinjer, standardkontrakter og annet veiledningsmateriell.

De fleste lederne kjenner til retningslinjene til statens lederlønnssystem, men samtidig er det 16 prosent av virksomhetslederne og 19 prosent av ekspedisjonssjefene som oppgir at de ikke kjenner til disse. De fleste lederne som kjenner til retningslinjene mener videre at de i noen grad er klare, og forståelig formulert. Men det er også ledere som er skeptiske til ordlyd og innretning, slik dette sitatet illustrerer:

«(...) sånn som jeg leser veilederen, er målsetningen å få en tydeligere konsekvensvurdering. Jeg synes egentlig det er litt provoserende. Er det nødvendig? Det må jo bety at noen har vurdert at det er nødvendig å legge inn det i en veileder at dette skal være en konsekvensavtale. (...) Samtidig så kommuniserer man jo veldig tydelig at den i praksis skal utøves én vei, fordi man har veldig begrensede muligheter til å gi noe hvis lederen gjør en god jobb. Man er veldig tydelig på at lønninger ikke skal overstige ditt og datt. Det kommuniseres ingen andre fortrinn med tanke på ekstra kursing, ekstra oppfølging og HR-ting. Det kommuniseres at du kan bli satt ned i lønn, og det er i grunn den viktigste biten. Det synes jeg ser veldig rart ut. (...) Det gir en litt rar verktøykasse til departementet, som de heller ikke helt vet å forvalte. Resten av arbeidsgiverpolitikken synes jeg virker mye mer stimulerende, motiverende hvis du skjønner, istedenfor å bruke ordene «konsekvens» og «styring» (virksomhetsleder, intervju).

Halvparten av lederne savner mer dialog mellom Kommunal- og distriktsdepartementet og lederne om praktiseringen av lederlønnssystemet. Dette gjaldt særlig virksomhetsledere.

8.3.6 Praktisering av lederlønnssystemet: oppsummering av hovedfunn

Hovedfunn om lønnsmodulen

Lønnsmodulen består av retningslinjer om lønn og lønnsutvikling for ledere på lederlønnssystemet.

- Et flertall av lederne gir uttrykk for at eget lønnsnivå er på et greit nivå. Samtidig viser spørreundersøkelsen at virksomhetslederne er mindre fornøyde med både lønnsnivå og lønnsutvikling enn lederne i departementene. Lederne på lederlønnssystemet er mindre fornøyde med lønnsnivå, mens lederne på hovedtariffavtalene er mindre fornøyde med lønnsutviklingen.
- Lederne mener lønnstaket på 2 millioner kroner, bør indeksjusteres.
- Intervallene i lønnsmodulen brukes ikke i praksis.
- Det oppleves å være en for stram styring av lønnsutviklingen fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Siden 2020 har departementet gitt pålegg om at lønnsutviklingen innenfor den enkelte departementssektor må følge frontfagsrammen inneværende år. Et flertall av lederne opplever derfor lite handlingsrom lønnsmessig både til rekruttering og lønnsutvikling, uavhengig av om lederne er på lederlønnssystemet eller på hovedtariffavtalen.
- For lederne på lederlønnssystemet er det i praksis ingen kobling mellom lønn og resultater, selv om dette er et uttalt og sentralt premiss i lederlønnssystemet. Heller ikke lederne som er på hovedtariffavtalene opplever at det gjøres en kobling mellom lønn og resultater. Dette synes først og fremst å være en konsekvens av stramme økonomiske rammer og at departementsrådene derfor velger å likebehandle lederne, uavhengig av hvilket lønnssystem de er på.

Hovedfunn om lederstyringsmodulen

Lederstyringsmodulen består av kontrakter, målsetting, resultatmåling og resultatoppfølging av ledere.

- Det rapporteres om liten forskjell i hvordan samtalene om mål og resultater foregår for ledere, enten de er på lederlønnssystemet eller på hovedtariffavtalene.
- Lederne på lederlønnssystemet gir uttrykk for at kontraktsamtalen er noe av det som fungerer best. Den virker disiplinerende, og skaper en god møteplass for å snakke om mål og resultater. For etatsledere utfyller samtalen den formelle styringsdialogen. For departementsråder som har ledere på begge systemer, har systematikken og malene for kontraktsamtaler blitt brukt som mal også for samtalene de har med lederne på hovedtariffavtalene.
- Flere av lederne mener kontraktsamtaler bør beholdes uavhengig av hva som skjer med lederlønnssystemet i fremtiden.
- Det er rom for forbedringer av kontraktsamtalene, særlig knyttet til temaene lønn og ledelse.
- Det er enkelte ledere som uttrykker skepsis til ordbruken og virkemidlene i lederlønnssystemets retningslinjer. Det oppleves å være for sterkt fokus på negative konsekvenser og mindre på motivasjon og belønning.
- Departementsrådenes kontraktsamtaler med statsråden gjennomføres ikke på samme systematiske måte som for de andre lederne, og både innholdet og lengden på samtalene varierer. Dette forklares med at statsrådene først og fremst er opptatt av politikk og ikke av personalledelse, og med individuelle forskjeller i interessefelt og erfaringsbakgrunn hos de ulike statsråder.

8.3.7 Lederne syn på et fremtidig lederlønnssystem i staten: innenfor eller utenfor hovedtariffavtalene?

I spørreundersøkelsen spurte vi lederne om de mente det fortsatt bør være et eget lederlønnssystem i staten, utenfor hovedtariffavtalene. 41 prosent var enig, 21 prosent var delvis enig, 25 prosent hadde ingen mening, 5 prosent var delvis uenige, og 7 prosent helt uenige. Flertallet av lederne mener med andre ord at det bør være et eget lederlønnssystem for ledere i staten. Det er samtidig en viss forskjell i synet på dette, avhengig av hvilken stilling lederne har. Kun 36 prosent av departementsrådene ønsker et eget lederlønnssystem, mens om lag 60 prosent av ekspedisjonssjefene, virksomhetsledere og de med annen lederstilling i statlig virksomhet ønsker et slikt system utenfor hovedtariffavtalene.

Et alternativ som nevnes av flere ledere, er å tilbakeføre ledere som i dag er på lederlønnssystemet til hovedtariffavtalene. Samtidig er lederne usikre på konsekvensene av en slik løsning. Følgende sitat er talende i så måte:

«Jeg synes vi har laget et ufattelig krevende system, som er alt for komplisert, stort og omfattende til at vi kan utnytte det som er poenget. Sånn sett ville jeg tenkt det kunne vært like greit å være på hovedtariffavtalen (...). Men jeg vet ikke konsekvensene av overgangen fra et system til et annet. Så kanskje vi heller skal ha 'luftslottet'; et system av gode intensjoner som vi aksepterer» (departementsråd, intervju).

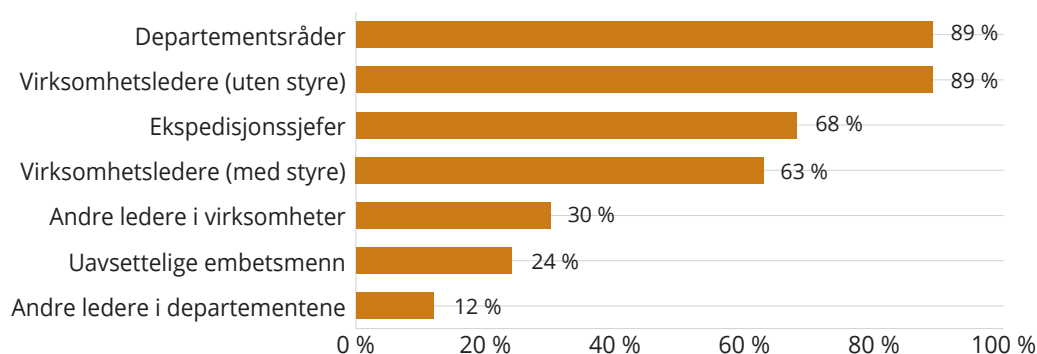
Det kom også forslag om at lønnssettingen gjøres etter hovedtariffavtalene, mens lederoppfølgingen i lederlønnssystemet beholdes:

«Jeg er i tvil om hvorvidt lederlønnssystemet sikrer og motiverer til god ledelse. Muligens kan det samme oppnås om stillingen var omfattet av tariffsystemet, i kombinasjon med et system for lederevaluering og utvikling» (ekspedisjonssjef, intervju).

Videre spurte vi lederne om hvilke ledere som i fremtiden bør være på et eget lederlønnssystem. Flere av lederne problematiserer dagens sammensetning, slik følgende sitat illustrerer:

«Når vi først har systemet, synes jeg det er fint og naturlig at ekspedisjonssjefene i departementene er inne sammen med departementsrådene. Jeg har ingen sterke synspunkter på hvor grensen skal gå, men jeg synes det er rart at noen [ledere] i statlige virksomheter er innenfor og andre utenfor dette» (departementsråd, intervju).

I figur 8.16 nedenfor ser vi at flertallet av lederne mener systemet bør omfatte departementsråder, ekspedisjonssjefer og alle de øverste virksomhetsledere i underliggende virksomheter – også de virksomhetsledere som i dag er lønnet etter hovedtariffavtalene:



Figur 8.16 Prosentandel ledere som svarer på spørsmålet: «Dersom vi skal ha et eget lederlønnssystem i staten – hvilke ledere bør være på det?». N=178.

8.3.8 Lederne syn på innholdet i et fremtidig lederlønnssystem

For at et fremtidig lederlønnssystem skal ha noen hensikt mener 90 prosent av lederne i spørreundersøkelsen at resultater og lønn må kobles. Lønn må imidlertid benyttes som «gulrot» snarere enn som «pisk» for å oppnå god ledelse. En slik kobling krever også forståelse for hvor stort handlingsrom den enkelte leder har til å påvirke virksomheten. Lederne utdypet dette på følgende vis:

«(...) det forutsetter at det er et reelt handlingsrom for lønnsfastsettelse etter resultater. Slik er det ikke i dag».

«Hvis et eget lederlønnssystem skal ha noen funksjon, må det nesten være knyttet opp til resultater».

Samtidig pekes det på at det ikke alltid er enkelt å formulere klare mål – som igjen kan gjøre det utfordrende å belønne resultater:

«Problemet er formuleringen av mål og målingen av resultater. Hvis målene er gode og verifiserbare, bør det være sterk sammenheng med lønn. Men ofte er målene ulne, og resultatene lite målbare, slik at en kobling til lønn gir mindre mening» (leder, spørreundersøkelsen).

Det var også ledere som trakk frem *hva* som bør belønnes slik om initiativ, engasjement og evner til blant annet innovasjon og kompetanseheving:

«Eg meiner klart at eit eige leiarlønssystem i staten må vektleggje følgjande: 1. Koble løn og resultat, 2. beløne initiativ og engasjement, 3. beløne evne til modernisering, innovasjon, fornying og rekruttering/kompetanseheving i verksemda. Særleg det siste nemnde her blir viktig i ei tid der kampen om den beste arbeidskrafta spissar seg til m.a. som følgje av demografisk utvikling» (leder, spørreundersøkelsen).

Oppsummert mener et flertall av lederne at det bør være et eget lederlønnssystem, men flere er usikre på om det bør være utenfor eller innenfor hovedtariffavtalene. Det mest sentrale er ikke rammene for systemet, men at det gir en reell mulighet til blant annet å belønne gode resultater og til å rekruttere dyktige ledere.

I neste kapittel bruker utvalget den brede kunnskapsinnhenting som er redegjort for her, til å vurdere om dagens praktisering bidrar til å fremme formålene med lederlønnssystemet.

9 Utvalgets vurdering av dagens lederlønnssystem

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere styrker og svakheter ved dagens retningslinjer og praktiseringen av statens lederlønnssystem, samt å fremme eventuelle forslag til forbedringer av dagens system. For å svare på dette har utvalget lagt formålene med lederlønnssystemet til grunn, jf. kapittel 4, og vi stiller følgende spørsmål: Bidrar statens lederlønnssystem, slik det i dag er utformet og praktiseres, til å fremme *formålene* med systemet? Virker systemet etter *hensikten*? Vurderingene er i all hovedsak basert på kunnskapsinnhenting utvalget har gjort, og som er redegjort for i kapittel 8. Forslag til forbedringer gjennomgås i kapittel 10.

I løpet av de 30 årene lederlønnssystemet har eksistert, har formålene vært formulert litt forskjellig. Formålene med dagens lederlønnssystem kan i all hovedsak oppsummeres som følger:

- rekruttere, utvikle og beholde gode ledere
- styrke konsekvenskulturen i staten for å bedre gjennomføringsevne og handlekraft
- stimulere til bedre måloppnåelse, bedre resultater og god ledelse
- bidra til tillit til offentlig forvaltning

I det følgende vurderer utvalget om lederlønnssystemet bidrar til å oppfylle disse formålene.

9.1 Bidrar lederlønnssystemet til å rekruttere, utvikle og beholde gode ledere?

Statens lederlønnssystem ble opprettet i 1991 som et virkemiddel blant annet for å rekruttere og beholde gode statlige ledere. Lederlønningene i staten ble den gang ansett som lite konkurransedyktige sammenlignet med lederlønn i privat sektor. Utvalget mener at lederlønnssystemet har bidratt til å løfte nivået på lederlønningene i staten. Det har også løftet betydningen av lederoppfølging på mål og resultater og god ledelse.

Statens lederlønnssystem består av en lederstyringsmodul og en lønnsmodul (jf. kapittel 5). Kunnskapsinnhenting viser at lederne i stor grad er fornøyde med *lederstyringsmodulen*, som består av en kontraktsamtale som skal holdes en gang i året mellom leder og arbeidsgiver. Utvalget mener kontraktsamtalene bidrar til mål- og resultatoppnåelse, at de gir mulighet for systematisk lederoppfølging og lederstøtte, og at samtalene dermed kan medvirke til å utvikle og beholde gode ledere. Det er samtidig et potensial for å forbedre samtalene særlig når det gjelder ledelsestematikk og lønn. Utvalget omtaler sine forslag til forbedringer nærmere i kapittel 10.

Når det gjelder *lønnsmodulen* og hvordan den praktiseres i dag, mener utvalget at den har utspilt sin rolle som virkemiddel for å rekruttere og beholde gode ledere. Årsaken er særlig systemets stramme binding til frontfagsrammen. Tidligere skulle lønnsutviklingen for ledere på lederlønnssystemet følge frontfagsrammen *over tid*. Fra 2020 har hver departementssektor blitt pålagt å følge frontfagsrammen *hvert år* for ledere på lederlønnssystemet. Det betyr at dersom departementsrådene ønsker å bruke lønn for å tiltrekke seg gode ledere, opplever de å måtte «straffe» de andre lederne sine ved å gi dem lav eller ingen lønnsvekst. Den «løsningen» som flere departementsråder oppgir, består i å rekruttere inn på nivå med forgjengeren. De andre lederne gis et «flatt lønnstillegg» uavhengig av hva de har levert av resultater. For de lederne som blir rekruttert inn nær opptil eller på det høyeste lønnsnivået (2 millioner kroner), vil det ikke være mulig å gi noen lønnsvekst etter ansettelse.

Det kan samtidig argumenteres for at lønn ikke er avgjørende for om gode ledere blir rekruttert til eller blir værende i staten. I utvalgets kunnskapsinnhenting oppga lederne å være motivert først og fremst av samfunnsoppdraget og spennende oppgaver – dernest lønn. Flertallet av lederne oppgir dessuten at de ønsker å forbli i staten resten av sin yrkeskarriere. Lønn er likevel viktig. Som vist i kapittel 8 og i Herzbergs motivasjonsmodell, er et sentralt poeng i denne modellen at lønn (og andre «hygienefaktorer» som for eksempel sikkerhet i jobben) ikke fører til økt motivasjon og ytelse dersom de er til stede, men dersom de oppleves som *utilstrekkelige*, vil det skape misnøye. Kunnskapsinnhenting viser at det er en grunnleggende forventning blant lederne om at lønnen skal være rimelig og rettferdig. Hva som er rimelig og rettferdig kan selvsagt være individuelt, men gjennom kunnskapsinnhenting kom det fram noen generelle forventninger:

- Lønnen bør svare til ansvar, kompleksitet og synlighet i stillingen.
- Lønnen bør være rimelig og rettferdig ut fra en vertikal sammenligning av lønnsnivåer. Det forventes forskjell i lønnsnivå mellom toppleder og mellomledere.
- Lønnen bør være rimelig og rettferdig ut fra en horisontal sammenligning, det vil si sammenlignet med andre ledere i staten.
- Den enkelte leder bør ha en lønnsutvikling som er på linje med det som er tilfellet for resten av samfunnet.

I kunnskapsinnhenting oppga et flertall av lederne at de var fornøyde med eget lønnsnivå, men det finnes også ledere som mener at deres lønnsnivå ikke helt svarer til det ansvaret og den synlighet de har i stillingen. Det gjaldt særlig virksomhetsledere. Flere trakk også frem at de mener det er en økende tendens til at ledere på nivåene under tjener nesten like mye som dem selv. Dette anses som en utfordring for rekruttering internt, særlig når det gjelder rekruttering til ekspedisjonssjefsstillinger. Det oppleves også som urimelig å få en lavere lønnsutvikling enn samfunnet for øvrig, eventuelt ikke lønnsutvikling overhodet – selv om lederne mener lønnsnivået de har er rimelig. Svarene fra spørreundersøkelsen og intervjuene tyder på at det er vanskelig å tilby konkurransedyktig lønn innenfor rammene av lederlønnssystemet for lederkandidater som er attraktive på arbeidsmarkedet mer generelt. Ledere med bakgrunn/utdanning innen juss, IT, strategi og HR ble nevnt spesifikt.

Utvalgets vurderinger:

- Lønnsmodulen gir ikke tilstrekkelig økonomisk fleksibilitet for å tiltrekke og rekruttere gode ledere til staten over tid. Grunnen er for stram sentral styring av lønnsutviklingen på systemet.
- Lederstyringsmodulen har gjennom de årlige kontraktsamtalene medvirket til økt profesjonalisering av ledere og ledelse i staten. Dette kan medvirke til å utvikle og beholde gode ledere.

9.2 Bidrar lederlønnssystemet til å styrke konsekvenskulturen i staten for å bedre gjennomføringsevne og handlekraft?

Lederlønnssystemet har hele tiden hatt som formål å bidra til resultatorientert ledelsespolitikk, selv om formuleringene har variert noe gjennom de 30 årene systemet har eksistert. I 2015 ble lederlønnssystemet revidert, og toppledernes resultatkrav skulle på en bedre måte enn tidligere bidra til å oppfylle virksomhetens mål. Det ble understreket at den reviderte lederlønnsordningen skulle føre til «[...] en sterkere konsekvenskultur i staten, og slik bidra til større gjennomføringsevne og handlekraft»⁸⁵. Virkemiddelet var særlig å koble resultater og lønn:

«I retningslinjene er det klargjort at det skal være en sammenheng mellom resultater og lønn. Det er åpnet for at gode leveranser skal gi mulighet for lønnstillegg, mens manglende leveranser kan føre til at lønnen står stille eller reduseres. Det kan også i særskilte tilfeller utbetales et engangstillegg for god resultat- og måloppnåelse»⁸⁶

Gode resultater og god måloppnåelse skal altså kunne honoreres, mens svake resultater skal kunne få konsekvenser i form av redusert lønn. I tillegg er omplassering av ledere mulig dersom resultatkravene ikke innfris. Dette er ikke nye virkemidler etter revisjonen i 2015, men de ble tydeliggjort som ledd i å skape en «konsekvenskultur» i staten.

Det er flere måter å skape en konsekvenskultur på. Her følger vi revisjonen av lederlønnssystemet i 2015, der det ble lagt særlig vekt på lønn og omplassering som virkemidler. Flertallet av lederne i kunnskapsinnhenting oppgir at det *ikke* er noen sammenheng mellom egen lønn og resultater, og at systemet ikke praktiseres slik det er tenkt på dette punktet. Svært få ledere kjenner til at ledere har blitt satt ned i lønn, selv om det finnes enkelte eksempler på at lønnen har stått stille. Lønn er sjelden tema i kontraktsamtalene om mål og resultater. Det er også svært få som kjenner til at det har blitt foretatt engangsutbetalinger, slik lederlønnssystemet gir mulighet for. Heller ikke omplassering er et utbredt virkemiddel i praksis. Virkemidlene på lederlønnssystemet som skal styrke konsekvenskulturen brukes dermed i liten grad.

Utvalget ser tre mulige forklaringer på dette, blant annet på bakgrunn av kunnskapsinnhenting.

⁸⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017): «Bruk av revidert lederlønnsordning – nærmere kobling til etatsstyringen».

⁸⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015): Revidert lederlønnssystem i staten. Pressemelding 30.09.2015.

Den første forklaringen handler om den stramme sentrale styringen av lønnsutviklingen for ledere. Det gir den enkelte departementsråd lite økonomisk handlingsrom til å belønne enkeltledere uten samtidig å «straffe» andre ledere som (også) leverer gode resultater.

Den andre forklaringen er at det kan være vanskelig å vurdere konkret hvordan den enkelte leder bidrar til at virksomheten når målene sine. Dels er det en generell utfordring for resultatbasert avlønning av ledere, dels er det særlige utfordringer ved mål- og resultatvurderingen i offentlige organisasjoner. Dette siste er også et element i Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer for selskaper med statlig eierandel. Her sier Nærings- og fiskeridepartementet at det kan være krevende å utforme resultatavhengig godtgjørelse på en god måte i selskaper hvor staten søker størst mulig oppnåelse av sektorpolitiske mål, jf. kapittel 12. Dette er et gjennomgangstema i organisasjonsteorien om forskjeller mellom offentlige og private organisasjoner.⁸⁷ Et særtrekk ved offentlige organisasjoner er blant annet at målene kan være

- motstridende og innebære målkonflikter (for eksempel mellom effektivitet og demokratiske idealer om brukermedvirkning, likebehandling og skriftlig saksbehandling)
- kontinuerlige og det er da vanskelig å vurdere når de er oppnådd (for eksempel «mer brukerorientering»)
- symbolske eller ideelle, og derfor ikke enkle å oppnå i praksis (for eksempel «mindre barnefattigdom»)
- uklare og ustabile, og dermed gir få retningslinjer for konkret handling

Den tredje forklaringen kan være at lønnsreduksjon og omplassering oppfattes som så sterke virkemidler at det er en høy terskel for å ta dem i bruk, også selv om man kan være enig i at det bør være en «konsekvenskultur» i staten.

Utvalget ser slike utfordringer, men mener samtidig at det ikke bør være til hinder for at lønn og resultater ses i sammenheng. Det bør legges arbeid i å sette konkrete, individuelle mål for den enkelte leder, både knyttet til tildelingsbrevet og virksomhetsplanen, og til utøvelsen av ledelse slik det for eksempel er nedfelt i lederplakaten «God ledelse i staten» (KMD, 2014). Plakaten formidler overordnede forventninger til statlige ledere og angir viktige kjennetegn ved god ledelse i staten. Dette omtales ytterligere i kapittel 10. Utvalget ser imidlertid med en viss skepsis på bruken av ordet «konsekvenskultur» og på lønnsreduksjon som et virkemiddel for å oppnå dette formålet. Dette ble også påpekt av enkelte ledere som mener ordbruken og virkemidler i veiledningen og retningslinjene først og fremst handler om negative konsekvenser og lite om motivasjon og belønning, jf. kapittel 8.

Nyere teorier innen organisasjon og ledelse har i stor grad gått bort fra denne typen modeller. I stedet vektlegges betydningen av mening med den jobben man gjør, autonomi og indre motivasjon, for å nevne noen stikkord (se for eksempel litteratur om transformasjonsledelse). Tillitsbasert styring og ledelse, slik blant annet regjeringen legger vekt på i Hurdalsplattformen, kan også være relevant å trekke inn i denne sammenheng. Utvalget tror ikke at det å sette ledere *ned i lønn* sikrer økt handlekraft og gjennomføringsevne. Utvalget vil samtidig presisere at man ikke bør gå bort fra å styre etter mål og resultater i offentlig sektor. Spørsmålet er hvordan dette kan gjøres på en best mulig måte.

⁸⁷ Se for eksempel Christensen et al. 2015, Jacobsen og Thorsvik 2019, Jacobsen 2019.

Utvalgets vurderinger:

- Den stramme sentrale styringen av lønnsutviklingen på lederlønnssystemet fører til at det er liten eller ingen mulighet til å koble lønn og resultater. Slik lønnsmodulen praktiseres i dag bidrar den i liten grad til styrket konsekvenskultur.
- Å koble resultater og lønn er blant annet viktig for å gi lederne anerkjennelse for jobben de gjør. Det er samtidig generelle utfordringer knyttet til målformuleringer i offentlig sektor, som må tas hensyn til når resultater og lønn skal kobles. Utvalget understreker at utfordringene ikke bør være til hinder for at
 - lønn og resultater ses i sammenheng
 - det settes konkrete individuelle mål
 - ledere følges opp på en god måte med hensyn til mål og resultater
- Reduksjon av lønn er ikke et egnet virkemiddel for å sikre godt lederskap og økt handlekraft.

9.3 Stimulerer systemet til bedre måloppnåelse, bedre resultater og god ledelse?

Gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene kom det frem at praktiseringen av kontraktsamtalene er det som gis best vurdering av lederne selv, blant annet fordi mål og resultater kobles. De årlige samtalene bidrar også til å utfylle de formelle arenaene for styringsdialog i tråd med revisjonen av lederlønnssystemet i 2015. Utvalget mener at en av styrkene ved systemet er at det har løftet medarbeidersamtalen/kontraktsamtalen og skapt et miljø for systematiske tilbakemeldinger knyttet til mål og resultater for ledere.

Da systemet ble etablert, bidro det også til å øke oppmerksomheten rundt ledelse. I dag er det likevel få av lederne som opplever at ledelse og ledelsesutvikling tas opp eksplisitt, eller at det er formulert konkrete mål for ledelse. Det er også få ledere som oppgir at de bruker lederplakaten i kontraktsamtalen, slik veiledningen fra 2017 legger opp til:

«[...] det [er] naturlig at stillings- og resultatkrav tar hensyn til overordnede intensjoner og krav til ledelse i staten, slik de er nedfelt i lederplakaten «God ledelse i staten» (KMD, 2014). Den sier at ledere i staten skal:

- Avklare oppdraget og omsette det til mål og strategi
- Tydeliggjøre ansvar, roller og krav i egen organisasjon
- Vise tillit, involvere og utvikle organisasjonen kontinuerlig
- Fremme samhandling og effektiv oppgavefordeling
- Svare for oppnådde resultater og kvalitet i tjenesten»⁸⁸

Formålet med lederplakaten er blant annet å formulere tydelige krav og forventninger til ledere som kan tilpasses den enkelte virksomhet. Ettersom utvalget finner at det i liten grad utarbeides konkrete mål for utøvelse av ledelse, jf. kapittel 8, ligger det et ubrukt potensial i kontraktsamtalene på dette området. Slik lederstyringsmodulen praktiseres i dag, oppnås ikke formålet fullt ut. Utvalget mener at utøvelse av ledelse bør tas opp på en tydeligere måte enn i dag, og at

⁸⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017): Bruk av revidert lederlønnssystem - nærmere kobling til etatsstyringen, side 4.

lederplakaten bør kunne brukes aktivt for å stimulere til god ledelse. Lønn bør tas opp mer eksplisitt som en del av kontraktsamtalen og ses i sammenheng med resultater. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 10.

Utvalgets vurderinger:

- Lederlønnssystemet bidrar til bedre måloppnåelse og resultater ved å systematisere og formalisere årlige kontraktsamtaler.
- Kontraktsamtalene har samtidig et uutnyttet potensial knyttet til dialog om lønn og utøvelse av ledelse.
- Lederplakaten bør kunne brukes mer aktivt for å stimulere til konkrete mål og samtaler om den enkeltes lederrolle og utøvelse av ledelse dersom formålet om bedre måloppnåelse, bedre resultater og god ledelse skal nås.

9.4 Bidrar systemet til tillit til offentlig forvaltning?

Lederlønninger har stor offentlig interesse, ikke minst lederlønninger i staten. Allerede tilbake i 1990-årene ble det understreket i forbindelse med lederlønnssystemet at hva topplederne innvilges i lønn har stor symboleffekt i samfunnet og i den enkelte virksomhet.⁸⁹ Det er imidlertid først i forbindelse med revisjonen i 2015 at vi finner tillit brukt som et eksplisitt begrep i tilknytning til lederlønnssystemet. Da uttalte daværende Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner at «(...) vi må ha ordninger for ledere som virker rimelige i forhold til hva som gjelder for arbeidslivet for øvrig, og som bidrar til tillit til staten».⁹⁰ Dette ble også nedfelt i retningslinjene som fortsatt gjelder – at lederlønnssystemet må utformes slik at det bidrar til tillit til offentlig forvaltning.

Utvalget mener at åpenhet om lønnsnivå og lønnsutvikling er en viktig forutsetning for at lederlønnssystemet skal bidra til tillit til offentlig forvaltning. Lønnsutvikling for lederne på lederlønnssystemet offentliggjøres hvert år på regjeringen.no, og hvert departement rapporterer lønn og lønnsutvikling for sine ledere. Det gjør systemet transparent for offentligheten, og kan dermed bidra til tillit.

En annen dimensjon ved tillit til offentlig forvaltning er nivået på lederlønningene, og at disse er på et moderat nivå, jf. kapittel 4. At staten har en sammenpresset lønnsstruktur kan også bidra til tillit. En sammenpresset lønnsstruktur vil si at det er kort avstand mellom de høyest og lavest lønte. Et hovedfunn i rapporten er at lønnsutviklingen for ledere på lederlønnssystemet har vært moderat de siste ti årene (se kapittel 6). Lønnsnivået for ledere innenfor det statlige tariffområdet er dessuten betydelig lavere når vi sammenligner med lederlønningene i statlige foretak og selskaper med statlig eierandel. Sammenligningen med Sverige og Danmark, jf. kapittel 7, viser videre at forskjellen mellom lederlønninger og gjennomsnittlig lønn for statsansatte er lavere i Norge enn i de to andre landene. Dette kan for Norges del bidra til tillit til staten, ved at lønnsforskjellene mellom ledere og arbeidstakere innenfor det statlige tariffområdet ikke blir for stor.

For innbyggerne kan tillit til offentlig forvaltning også handle om hvordan staten løser samfunnsutfordringer og bidrar til effektive og gode tjenester for samfunnet

⁸⁹ Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1992): Brev til samtlige departementer om lederlønnssystemet i staten, datert 08.09.1992.

⁹⁰ Revidert lederlønnssystem i staten – Program for bedre styring og ledelse i staten (regjeringen.no).

i stort. I den grad lederlønnssystemet bidrar til gode resultater og god ledelse vil det indirekte kunne bidra til tillit i en slik forstand.

Som vist i kapittel 4 er det samtidig en viss spenning mellom det å følge en «moderasjonslinje» når det gjelder lønnsnivåer og lønnsutvikling – som bidrar til tillit – og det å ha mulighet for et fleksibelt lønnssystem som kan sikre at staten har dyktige ledere som bidrar til å løse samfunnsoppdraget.

Utvalgets vurderinger:

- Lederlønnssystemet bidrar til tillit gjennom åpenhet om prinsipper for lønnsfastsettelse, innrapportering av lønnsnivåer og lønnsutvikling, samt moderasjon på lederlønnssystemet.
- Hensynet til moderasjon står i et spenningsforhold til det å bruke lønn mer fleksibelt. Begge deler kan imidlertid bidra til tillit, og er hensyn som må balanseres innenfor et statlig lederlønnssystem.
- Dagens praktisering av lederlønnssystemet synes å vektlegge hensynet til moderasjon og tillit i større grad enn hensynet til å rekruttere og beholde dyktige ledere.

9.5 Oppsummering av utvalgets vurderinger av lederlønnssystemet

Utvalget har vurdert statens lederlønnssystem med utgangspunkt i formålene til systemet. Basert på kunnskapsinnhenting mener utvalget at måten lønnsmodulen praktiseres på, ikke er fleksibel nok til verken å bidra til rekruttering eller til å beholde dyktige ledere, det vil si ett av hovedformålene til lederlønnssystemet. Måten lønnsmodulen praktiseres på gjør det også vanskelig å få til den koblingen mellom lønn og resultater som skal bidra til bedre måloppnåelse og resultater. Lederlønnssystemets virkemidler knyttet til å redusere eller la lønnen bli stående brukes i svært liten grad, og det samme gjelder muligheten for omplussing. Dette betyr at praktiseringen av systemet i liten grad bidrar til å styrke konsekvenskulturen. Det må samtidig påpekes at utvalget er skeptisk til bruken av begrepet «konsekvenskultur», og til virkemiddelet å sette ledere ned i lønn dersom resultater ikke innfris.

Et flertall av lederne oppfatter kontraktsamtalene som positive. Gjennom disse vil lederlønnssystemet kunne stimulere til bedre måloppnåelse og resultater. Utvalget mener at kontraktsamtalen er en klar styrke ved systemet, men at denne også kan forbedres ytterligere. Det gjelder særlig hvordan ledelse tas opp, og hvordan det kan settes gode og konkrete mål for utøvelse av ledelse.

Når det gjelder tillitsdimensjonen mener utvalget at systemet er åpent og transparent. Innrapportering av lønnsnivåer og lønnsutvikling publiseres på regjeringen.no, og kontraktene til lederne og prinsippene for lønnsfastsettelse er offentlig tilgjengelige. Lønnsnivået for ledere på lederlønnssystemet er på et relativt moderat nivå, og lønnsutviklingen de siste ti årene viser at disse lederne ikke har vært lønnsledende. Se nærmere om dette i kapittel 6. De høye lønningene i staten er først og fremst i statsforetak, selskaper med statlig eierandel og helseforetak. Alle disse er utenfor det statlige tariffområdet og dermed utenfor statens lederlønnssystem. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 11 og 12.

10 Utvalgets anbefalinger om et fremtidig lederlønnssystem i staten

Siden lederlønnssystemet ble opprettet for vel 30 år siden har lønnsnivået til statlige ledere kommet mer på nivå med andre lederstillinger i samfunnet, og lederoppfølgingen har blitt mer systematisk når det gjelder mål og resultater. Basert på en bred kunnskapsinnhenting konkluderer utvalget likevel med at statens lederlønnssystem – slik det praktiseres i dag – langt på vei har utspilt sin rolle.

Utvalget anbefaler at dagens lederlønnssystem *ikke* videreføres i sin nåværende form. Denne konklusjonen hviler særlig på at lønnsmodulen praktiseres på en måte som gjør det vanskelig å etterleve formålene med lederlønnssystemet, se kapittel 8 og 9. Det er i dag liten eller ingen kobling mellom resultater og lønn, og lønn er sjelden et tema i kontraktsamtalene. Det gjøres en systematisk oppfølging av ledernes mål og resultater med utgangspunkt i virksomhetsplan og tildelingsbrev, men i mindre grad med utgangspunkt i utøvelse av ledelse.

Utvalget mener samtidig at *formålene* med systemet – å rekruttere, utvikle og beholde gode ledere, samt bidra til bedre resultater og god ledelse – fortsatt er viktige, og at de står seg som formål for et fremtidig lederlønnssystem.

Et eget system for ledere må også kunne bidra til tillit til offentlig forvaltning. Moderasjon i lederlønninger vil inngå som et element i dette. Utvalget ser at det kan være en spenning mellom hensynet til allmennhetens tillit på den ene siden, og virksomhetenes behov for å bruke lønn som virkemiddel for å rekruttere og beholde gode ledere på den andre siden. Det er viktig å finne et godt balansepunkt slik at et fremtidig lederlønnssystem kan innfri begge disse formålene.

I det følgende beskrives først hvilke elementer utvalget mener bør inngå i et fremtidig lederlønnssystem for at disse formålene skal ivaretas. Deretter beskrives to alternative rammer for et fremtidig lederlønnssystem, henholdsvis innenfor og utenfor hovedtariffavtalene i staten. Utvalgets anbefalte løsning er at de foreslåtte elementene innarbeides som egne, likelydende bestemmelser i hovedtariffavtalene i staten.

10.1 Elementer i et fremtidig lederlønnssystem

For å oppnå formålene med å rekruttere, utvikle og beholde gode ledere, bidra til bedre resultater og god ledelse samt tillit til offentlig forvaltning, bør et fremtidig lederlønnssystem i staten bestå av følgende elementer knyttet til sammensetning, lønn og lederoppfølging:

En konsistent sammensetning:

Utvalget anbefaler et mer rendyrket toppledersystem og dermed også større konsistens i hvem som omfattes av et eget system for lederne. Stillingene innenfor systemet rendyrkes ved å omfatte følgende stillinger:

- departementsråder, inkludert assisterende departementsråder
- ekspedisjonssjefer
- alle virksomhetsledere

Begrunnelse:

Da statens lederlønnssystem ble innført i 1991 ble alle ledere fra lønnstrinn 38 og over tatt ut av hovedtariffavtalen og plassert inn i lederlønnssystemet, jf. kapittel 5. Dette synes først og fremst å ha vært begrunnet i lønnsmessige forhold og ikke i en prinsipiell vurdering av typer stillinger og ansvar. I dag består lederlønnssystemet av både øverste leder i en virksomhet og ledere på lavere nivåer. Samtidig er noen virksomhetsledere omfattet av hovedtariffavtalene. Dagens sammensetning fremstår dermed som relativt tilfeldig.

Utvalget mener at et fremtidig lederlønnssystem bør ha en mer konsistent sammensetning, og primært bestå av ledere med et helhetlig resultatansvar for virksomheten. Det vil gjøre systemet mer homogent og oversiktlig enn dagens lederlønnssystem. I tillegg mener utvalget at de nevnte lederne rolle og ansvarsforhold krever en egen regulering. Flertallet av de lederne som har deltatt i utvalgets kunnskapsinnhenting, ønsker også et mer rendyrket toppledersystem enn i dag.

Utvalget mener videre at assisterende departementsråder og ekspedisjonssjefer bør omfattes av et fremtidig lederlønnssystem. Begge disse stillingene har en særskilt lederrolle. Ekspedisjonssjefene har ansvar for etatsstyringen av underliggende virksomheter. De er også viktige rådgivere for politisk ledelse og bidragsytere i administrasjons- og politikktutforming. Assisterende departementsråd er ikke en utbredt stillingskategori, og i dag har kun seks personer denne stillingen. Deres rolle er å være fast stedfortreder for departementsråden, og utfylle og avlaste han eller henne i den daglige ledelsen av departementet. I likhet med departementsrådene og ekspedisjonssjefene er de embetsmenn.

En særlig problemstilling er om et fremtidig lederlønnssystem bør omfatte ledere som er *uavsettelige* embetsmenn.⁹¹ Partene bør vurdere om disse bør være omfattet av et lederlønnssystem i forbindelse med oppfølgingen av Embetsmannsutvalgets utredning, som vil foreligge i 2023.

⁹¹ Flere av lederne i staten er embetsmenn. Disse utgjør en særskilt gruppe av statens ansatte som gjennom Grunnloven er gitt et særlig stillingsvern. Statens lederlønnssystem omfatter i dag både avsettelige og uavsettelige embetsmenn. For de uavsettelige embetsmennene har det særlig vært viktig å sikre disse stillingenes uavhengighet overfor Kongen og regjeringen. Dette hensynet står delvis i et motsetningsforhold til formålet med lederlønnssystemet slik det er utformet i dag, hvor manglende resultatoppnåelse skal kunne få konsekvenser i form av lønnsreduksjon eller omplassering. I motsetning til øvrige ledere på lederlønnssystemet, kan de uavsettelige embetsmennene ikke omplasseres til andre arbeidsoppgaver i virksomheten eller gis pålegg om å stå til rådighet for spesielle oppdrag, dersom avtalefestede krav til resultater ikke innfris jf. statsansatteloven § 16 andre ledd.

Handlingsrom for arbeidsgiver til å bruke lønn som virkemiddel:

Følgende lønnslementer bør etter utvalgets syn inngå i et fremtidig system for ledere:

- Staten skal ikke være lønnsledende, men ha konkurransedyktige vilkår for ledere.
- Lønnsutviklingen for ledere innenfor eget departementsområde skal følge frontfaget over tid, som anslagsvis er en periode på 3-5 år.
- Lønnstak på 2 millioner kroner, som indeksjusteres årlig.
- Arbeidsgiver bør ha mulighet til å lyse ut lederstillinger uten en på forhånd angitt lønnsramme, det vil si at stillingene bør kunne lyses ut med «lønn etter avtale».
- Tillitsvalgte bør informeres og gis rett til å kreve drøftinger om lønnsnivå ved ansettelse av ledere på systemet. Arbeidsgiver bør imidlertid ha siste ord i fastsettelsen av lønn og lønnsendringer for ledere på dette nivået.
- Arbeidsgiver bør ha mulighet til å gi engangsutbetalinger i ekstraordinære situasjoner, for eksempel som særskilt belønning for krevende reformer eller omstillinger.
- Lønnen bør kunne stå stille, men ikke settes ned, dersom de kontraktfestede målene ikke nås.

Begrunnelse:

Kunnskapsinnhenting har vist at den sentrale styringen av de økonomiske rammene for lønnsutvikling på statens lederlønnssystem oppleves for stramt. Den har gjort det vanskelig å bruke lønn som virkemiddel både for å rekruttere og belønne ledere. Det var videre få ledere som opplevde at intervallene ble brukt aktivt, eller som hadde et bevisst forhold til bruken av disse. Utvalget mener at å følge frontfaget over tid, indeksjustere lønnstaket, og fjerne lønnsintervallene vil gjøre et fremtidig lederlønnssystem mer økonomisk fleksibelt. Samtidig mener utvalget at et fortsatt lønnstak og frontfaget som ramme vil bidra til moderasjon når det gjelder nivå på lederlønninger i staten. Dette er viktig for å opprettholde tillit til offentlig forvaltning.

Utvalget ønsker å synliggjøre departementenes ansvar for lønnsnivå og lønnsutvikling innenfor eget departementsområde ved at frontfaget skal følges over tid. Det sentrale pålegget fra Kommunal- og distriktsdepartementet om at hvert departementsområde skal følge frontfagsrammen årlig bør derfor fjernes. Det enkelte departement får dermed større fleksibilitet til å fastsette lønn og lønnsendring for sine ledere.

De siste ti årene har lønnsutviklingen for ledere i det statlige tariffområdet vært moderat og i tråd med frontfaget, se kapittel 6. Utvalget forutsetter og har tillit til at hvert enkelt departement best kan avveie mellom hensynet til moderasjon og hensynet til å kunne bruke lønn aktivt for å rekruttere og beholde ledere, både internt i departementet og for sine underliggende virksomheter. Å tydeliggjøre departementenes ansvar for lønn og lønnsutvikling innenfor egen sektor, mener utvalget harmonerer godt med prinsippet om ministerstyre, som nettopp vil si at den enkelte statsråd er ansvarlig for sitt område.

Utvalget mener videre at det er et sentralt prinsipp å involvere tillitsvalgte i spørsmål om lederlønn, og at dette kan bidra til tillit til et fremtidig lederlønnssystem. Utvalget foreslår derfor at tillitsvalgte bør bli informert om og kunne kreve drøfting av lønnsnivå ved utlysning av lederstillinger. Siste ord bør imidlertid være hos arbeidsgiver når det gjelder selve lønnsfastsettelsen.

Styrket, helhetlig lederoppfølging:

Det bør være et godt system og gode prosesser på plass for å følge opp ledere, og for å kunne vurdere resultater og lønn i sammenheng:

- Medarbeidersamtaler bør gjennomføres årlig.
- Medarbeidersamtalen bør vektlegge dialog om konkrete mål for utøvelse av god ledelse, herunder reflektere Hurdalplattformens mål om tillitsbasert ledelse.
- Kommunal- og distriktsdepartementet bør gjennomgå eksisterende veiledninger og maler, og vurdere forenkling og revidering:
 - Lederplakaten «God ledelse i staten» bør innarbeides i malen for gjennomføring av medarbeidersamtale.
 - Det bør utarbeides en konkret samtaleguide for statsråder som skal ha medarbeidersamtale med departementsrådene.
 - Det bør tilbys opplæring for å sikre kompetanse om, og bruk av veiledninger og maler.
- Det bør fortsatt være utvidet adgang til omplassering for ledere, dersom de kontraktfestede målene ikke innfris jf. statsansatteloven § 16 andre ledd.
- Kommunal- og distriktsdepartementet bør se på muligheten for å opprette et felles digitalt støttesystem for lederlønn og lederoppfølging innenfor det statlige tariffområdet.

Begrunnelse:

Kontraktsamtalene er et av de viktigste elementene i dagens lederlønnssystem. Kunnskapsinnhenting viser at samtalene har bidratt til systematisk lederoppfølging i staten. Basert på kunnskapsinnhenting er det samtidig potensial for bedre og mer konkret dialog, særlig om utøvelse av ledelse, i kontraktsamtalen. Det finnes en rekke veiledninger og maler for dagens lederlønnssystem som fortsatt vil kunne være nyttige, men de bør forenkles og revideres. Her vil Kommunal- og distriktsdepartementet kunne ha en viktig rolle på tvers av departementene. Ett av forslagene er at det bør utarbeides en konkret samtaleguide for statsrådenes kontraktsamtale med departementsrådene. Bakgrunnen er kunnskapsinnhenting, som viser at statsrådene i svært ulik grad gjennomfører slike samtaler, og at innhold og omfang varierer.

Utvalget mener at lederplakaten «God ledelse i staten» i større grad bør kunne brukes i medarbeidersamtalen, som en hjelp til å konkretisere mål for utøvelsen av ledelse. Kunnskapsinnhenting viser at få benytter lederplakaten i forbindelse med medarbeidersamtaler, selv om dette var et viktig element i veiledningen til systemet som kom i 2017.

Det bør vurderes om lederplakaten kan følges ytterligere opp av Kommunal- og distriktsdepartementet, eventuelt også oppdateres. Det kan for eksempel skje ved å inkludere elementer knyttet til tillitsbasert styring og ledelse, noe som er vektlagt i Hurdalplattformen og i den reviderte arbeidsgiverstrategien for det statlige tariffområdet (2021–2023). Å se nærmere på hvordan det kan etableres systematikk og felleselementer om utøvelse av god ledelse på tvers av departementsområder vil også være i tråd med overordnet strategi for departementsfellesskapet «Gode hver for oss. Best sammen» (2021–2025).

Et viktig anliggende for utvalget er at lederoppfølging inkluderer oppfølging av resultater og gir konsekvenser for lønn. I dagens lederlønnssystem er det etablert

virkemidler som skal muliggjøre en slik sammenheng. Utvalget ønsker i stor grad å videreføre disse virkemidlene i et fremtidig lederlønnssystem. Muligheten til å omplassere ledere dersom kontraktfestede krav til resultater ikke innfris, jf. statsansatteloven § 16 andre ledd, gir et svakere stillingsvern for den enkelte leder. Utvalget mener dette er et rimelig virkemiddel dersom det viser seg at en leder ikke fungerer godt nok i stillingen. Muligheten til å la lønnen bli stående bør også beholdes. Utvalget mener imidlertid at å sette ledere ned i lønn ikke bør videreføres. Utvalget mener det er et virkemiddel som ikke er egnet til å gi bedre resultater og god ledelse. Generelt ønsker utvalget en sterkere betoning av belønnende elementer («gulrot» fremfor «pisk») i et fremtidig lederlønnssystem, sammenlignet med ordlyden og virkemidlene innenfor dagens system. Dette er i tråd med nyere forskning om styring og ledelse, og er også synspunkter fremmet av lederne selv.

I sum mener utvalget at elementene over vil kunne bidra til mer profesjonell, enhetlig og systematisk oppfølging av ledere.

10.2 Rammer for et fremtidig lederlønnssystem

Utvalgets vurdering er at de foreslåtte elementene over kan gjennomføres på to ulike måter:

1. gjennom nye, egne bestemmelser for ledere *innenfor* hovedtariffavtalene i staten
2. gjennom et nytt statens lederlønnssystem, *utenfor* hovedtariffavtalene i staten

Utvalget anbefaler alternativ 1. Det vil innebære at lederne som i dag er på statens lederlønnssystem tilbakeføres til hovedtariffavtalene. Løsningen forutsetter at de anbefalte elementene ivaretas gjennom egne og likelydende bestemmelser *i hovedtariffavtalene*. Sekundært anbefaler utvalget å opprettholde et lederlønnssystem utenfor hovedtariffavtalene.

Hovedbegrunnelsen er at hovedtariffavtalene i utgangspunktet skal omfatte alle ansatte innenfor det statlige tariffområdet. Etter utvalgets syn kan det virke tillitsbyggende og gi legitimitet å ha ett felles system fremfor å etablere et særskilt lederlønnssystem utenfor tariffavtalene. Utvalget antar at en slik løsning også i større grad enn i dag vil synliggjøre departementenes ansvar for lønnsnivå og lønnsutvikling innenfor sin sektor. Utvalget har tillit til at departementene selv vil kunne avveie hensynet til moderasjon og hensynet til å rekruttere og beholde gode ledere. Dette er i overensstemmelse med prinsippet om ministerstyret, som vist til i punkt 10.1 over. Utvalget mener videre det vil være en styrke at sammensetningen og rammene for lederlønn og lederoppfølging tas opp i forhandlinger mellom partene i staten. Utvalgets forslag om at tillitsvalgte skal orienteres om lønnsnivå ved ansettelse av ledere, og at tillitsvalgte kan kreve drøftinger av lønnsnivået, vil i tillegg bidra til økt medvirkning sammenlignet med hvordan dette er i dagens lederlønnssystem.

Til slutt vil utvalget peke på at begrunnelsen for et eget lederlønnssystem da det ble etablert i 1990-årene, var å kunne gi mer fleksibel og høyere lønn enn det som var mulig innenfor den daværende hovedtariffavtalen, for å rekruttere og beholde gode ledere. Etter endringer i hovedtariffavtalene de senere årene, har dette argumentet ikke lenger like stor vekt. I evalueringen av statens lederlønnssystem i 2009 ble det lagt vekt på at systemet var forut for sin tid da det ble etablert i 1991. Det ble oppfattet som et robust system som var godt tilpasset avlønning av ledere

i samfunnet for øvrig.⁹² I dag viser kunnskapsinnhentingene at flere av lederne mener tiden tvert om har løpt fra lederlønnssystemet, og at det har blitt for rigid til å oppnå formålene.

I sum mener utvalget at hovedtariffavtalene som ramme samler ansatte og ledere i samme system, det gir tilstrekkelig fleksibilitet og bidrar til å styrke medbestemmelse i staten mer generelt.

I det følgende beskriver utvalget først hvordan hovedtariffavtalene kan utgjøre rammene for et nytt lederlønnssystem. Deretter beskrives den alternative løsningen, som er å beholde et fremtidig lederlønnssystem utenfor hovedtariffavtalene. Begge alternativene vil kunne inneholde elementene beskrevet innledningsvis. Det som beskrives nedenfor, er derfor først og fremst en gjennomgang av hvordan elementene vil kunne innpasses innenfor to ulike formelle rammer.

10.2.1 Anbefalt ramme for nytt lederlønnssystem: Hovedtariffavtalene i staten

Utvalget mener formålene med lederlønnssystemet kan oppnås innenfor rammene av hovedtariffavtalene i staten. Løsningen innebærer at alle lederne som i dag er på statens lederlønnssystem tilbakeføres til hovedtariffavtalene. I det følgende beskrives hovedpunktene i denne løsningen. En konkret utforming av denne løsningen vil måtte gjøres etter forhandlinger og samarbeid mellom staten som arbeidsgiverpart og hovedsammenslutningene i staten; LO Stat, Akademikerne, Unio og YS Stat.

10.2.1.1 Egne bestemmelser om ledere

For å sikre at sentrale elementer i utvalgets forslag ivaretas, mener utvalget at det må innarbeides nye og likelydende bestemmelser for ledere på hovedtariffavtalene i staten. Utvalget har ikke tatt stilling til om bestemmelsene bør inngå som et eget lederkapittel i hovedtariffavtalene, eller om de kan innpasses i hovedtariffavtalen punkt 2.5.2 som omhandler lønnsregulering for ledere.

En tilbakeføring vil innebære at lederne vil bli direkte omfattet av fellesbestemmelsene i hovedtariffavtalene, med mindre de er eksplisitt unntatt.⁹³ Utvalget understreker i denne sammenheng at det vil bli nødvendig for arbeidsgiver å ha et aktivt forhold til hvilke bestemmelser lederne omfattes av, ikke omfattes av og kan omfattes av, og i hvilke situasjoner det kreves lokal særavtale. Utvalget går ikke nærmere inn på dette her.

⁹² Bragelien og Mjøs 2009.

⁹³ Se for eksempel hovedtariffavtalenes § 8 om kompensasjon for reiser innenlands, som sier at arbeidstaker i ledende eller i særlig uavhengig stilling ikke omfattes av bestemmelsen. Enkelte bestemmelser i hovedtariffavtalene åpner også for at ledere, selv om de i utgangspunktet er unntatt fra bestemmelsen, likevel kan være omfattet. Det vises særskilt til at arbeidstakere i ledende eller særlig uavhengig stilling som hovedregel ikke har rett til overtidsbetaling. I hovedtariffavtalenes § 13 fastslås denne hovedregelen, samtidig som at det åpnes for at ledere under hovedtariffavtalene, i visse tilfeller, likevel kan ha rett til overtidsbetaling. Det er videre bestemmelser i hovedtariffavtalene som angir at det skal fastsettes i lokale særavtaler hvilke arbeidstakere (ledere) som likevel har krav på ytelsene etter bestemmelsen, selv om de i utgangspunktet er unntatt. Se for eksempel hovedtariffavtalenes § 15 (natt-, lørdag- og søndagsarbeid mv), nr. 7 andre ledd.

10.2.1.2 *Sammensetning*

Som nevnt tidligere innebærer utvalgets forslag at alle virksomhetsledere innenfor det statlige tariffområdet, i tillegg til departementsråder, assisterende departementsråder og ekspedisjonssjefer, vil bli omfattet av egne lederbestemmelser i hovedtariffavtalene. Enkelte stillinger som i dag er på statens lederlønnssystem, slik som politimestere og ledere av de ulike forsvarsgrenene, blir også ført tilbake til hovedtariffavtalene. Utvalget foreslår imidlertid at disse stillingene omfattes av hovedtariffavtalens øvrige bestemmelser, og ikke de egne bestemmelsene som omtales her. For å skille dette i det videre, brukes begrepet «toppledere» om de som skal omfattes av de nye bestemmelsene.

10.2.1.3 *Lønn og lønnsregulering*

Utvalget mener topplerens lønn må fastsettes og reguleres av arbeidsgiver. Med hovedtariffavtalene som ramme forutsetter dette at all lønnsregulering må skje lokalt, og at ingen topplerere får sentralt avsatte lønnstillegg.⁹⁴ For de stillingene som skal inngå i hovedtariffavtalenes bestemmelser om lederlønn, må det dermed etableres like ordninger for lønnsfastsettelse og lønnsendringer i begge hovedtariffavtalene.

Øvrige elementer som utvalget har anbefalt, slik som årlig indeksjustering av lønnstak, og at frontfaget bør følges over tid, vil kunne inngå i de egne bestemmelsene.

Det forutsettes at ledernes lønn skal dekkes innenfor virksomhetens budsjett, og ikke av avsetningen til lokale forhandlinger for øvrige ansatte.

10.2.1.4 *Lederoppfølging*

Hovedtariffavtalene i det statlige tariffområdet har ikke egne bestemmelser om lederoppfølging og systematikk knyttet til mål- og resultatvurdering. Likevel rapporteres det om liten eller ingen forskjell mellom hvordan ledere på de to systemene følges opp, jf. kapittel 8. Det uttrykkes i intervjuene at statens lederlønnssystem har bidratt til at samtaler for ledere som er på hovedtariffavtalene følger samme mal når det gjelder mål- og resultatoppfølging.

Som tidligere omtalt finnes det maler og veiledninger utarbeidet av Kommunal- og distriktsdepartementet for ledere på statens lederlønnssystem. Etter utvalgets syn bør disse fortsatt kunne benyttes, selv om hovedtariffavtalene blir rammene for systemet. I kraft av sitt ansvar for den sektorovergripende arbeidsgiverpolitikken i staten bør Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomgå eksisterende maler og veiledninger med tanke på forbedring og forenkling.

Ved en tilbakeføring til hovedtariffavtalene vil lederlønnskontrakten for ledere på statens lederlønnssystem opphøre, og den må derfor erstattes av en ny arbeidsavtale. I den nye individuelle arbeidsavtalen med hver leder bør det fastsettes mål- og resultatkrav, samt en plikt til å ha årlige samtaler om resultatoppnåelse og vurdering. En slik plikt kan være nødvendig å forankre politisk dersom den skal være bindende for virksomhetene.

⁹⁴ Stillinger som er omfattet av hovedtariffavtalen med LO Stat, Unio og YS Stat vil få automatisk lønnsutvikling når det gis sentrale lønnstillegg gjennom justering av lønnstrinn i lønnstabellen.

Ett av elementene under lederoppfølgingen innenfor statens lederlønssystem er muligheten til å omplassere ledere, dersom resultater ikke innfris. Denne adgangen er regulert gjennom statsansatteloven § 16 andre ledd. Utvalget mener denne adgangen bør beholdes.

10.2.2 Alternativ løsning: Et nytt lederlønssystem utenfor hovedtariffavtalene

Statens lederlønssystem har en nærmere avgrenset sammensetning, en lønnsmodul og en lederstyringsmodul. I det følgende gis en beskrivelse av hva som må endres i dagens system dersom elementene beskrevet i kapittel 10, punkt 10.1.1, skal gjennomføres utenfor hovedtariffavtalene.

10.2.2.1 Sammensetning

Utvalgets forslag til sammensetning av stillinger i et fremtidig lederlønssystem er at departementsråder, assisterende departementsråder og ekspedisjonssjefer, samt alle virksomhetsledere innenfor det statlige tariffsystemet, bør være omfattet, se kapittel 10, punkt 10.1.1. Forslaget innebærer at 89 virksomhetslederstillinger flyttes fra hovedtariffavtalene til statens lederlønssystem, mens 28 «nivå 2»-stillinger tilbakeføres til hovedtariffavtalene. Totalt gir endringen 323 lederstillinger på nytt system mot 234 på dagens system.

En ny sammensetning av ledere på statens lederlønssystem, og tilbakeføring av enkelte ledere til hovedtariffavtalene, må forhandles mellom de sentrale partene i staten.

10.2.2.2 Lønnsmodulen

Lønnsmodulen i lederlønssystemet omfatter kriterier for lønnsfastsetting og lønnsutvikling.

Utvalgets forslag til lønns-elementer i et fremtidig lederlønssystem innebærer at lønnsutvikling for ledere i staten over tid skal følge frontfaget, anslagsvis 3-5 år. Utvalget foreslår også at lønnsintervallene fjernes. I lønnsmodulen i dagens system er det mulig å sette ledere ned i lønn dersom kontraktfestede mål ikke innfris. Dette virkemiddelet mener utvalget bør fjernes i et fremtidig lederlønssystem.

10.2.2.3 Lederstyringsmodulen

Lederstyringsmodulen i statens lederlønssystem består av kontrakter, målsetting, resultatmåling og oppfølging av ledere.

Som nevnt mener utvalget at det er et uutnyttet potensial i kontraktsamtalene for å ta opp og sette konkrete mål for utøvelse av ledelse. Elementene som er foreslått for et fremtidig lederlønssystem handler om å utnytte dette potensialet blant annet ved at Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomgår og eventuelt reviderer eksisterende veiledninger, maler og lederplakat. Ved å øke den økonomiske fleksibiliteten i systemet bør det også være større mulighet til å ta opp lønn i kontraktsamtalene og se dette i sammenheng med lederens resultater. Utvalget er samtidig klar over at det kan være andre grunner til at koblingen mellom resultater og lønn er fraværende, se nærmere om dette i kapittel 9, punkt 9.2.

10.3 Oppsummering

For å oppnå formålene med et fremtidig lederlønnssystem bør det inneholde sentrale elementer som bidrar til konsistent sammensetning, handlingsrom for arbeidsgiver til å bruke lønn som virkemiddel, og en styrket, helhetlig lederoppfølging. Kapittelet har beskrevet og begrunnet disse elementene nærmere. Utvalget mener at den sentrale rammen for disse elementene bør være hovedtariffavtalene i staten, med egne, likelydende bestemmelser for ledere. Utvalgets vurdering er at dette kan styrke lederlønnssystemets legitimitet og markere et skifte fra et særegent system utenfor det ordinære lønnssystemet, til et felles lønnssystem som gjelder både ledere og øvrige arbeidstakere i staten.

10.4 Øvrige anbefalinger: Om åremål og rettstillinger

Utvalget vil, uavhengig av elementene i et fremtidig lederlønnssystem, anbefale følgende:

- Bruken av åremål for lederstillinger, oppfølging av ledere på åremål, og bruken av rettstillinger etter endt åremålsperiode bør vurderes nærmere, herunder vilkårene for disse stillingene, særlig bruken av rettstillinger og etterlønn.⁹⁵

⁹⁵ Se nærmere om dette i kapittel 8.

11 Mulige tiltak for å redusere lønnsforskjeller

Lederlønnsutvalget fikk følgende tilleggsmandat i februar 2022:

«Utvalget skal også fremme forslag til hvordan statens lederlønnssystem kan bidra til reduserte lønnsforskjeller».

Begrunnelsen fra tidligere kommunal- og distriktsminister Bjørn Arild Gram (Sp) var at «[ø]kende ulikhet tærer på tillit, trygghet og samhold i samfunnet. Vi vil derfor sikre at lederlønninger i offentlig sektor ikke overskrider det som er gjennomsnittlig lønnsutvikling i samfunnet».⁹⁶

I den offentlige debatten har det blitt tatt til orde for at statlige ledere har hatt en «lønnsgalopp» og at de har blitt en «lønnsadel, samt at lønnen deres ikke bør overskride lønnen til statsministeren.⁹⁷ Trekker vi tråden tilbake til kapittel 6 om lønnsnivå og lønnsutvikling ser vi at det er relative store lønnsforskjeller mellom ledere i ulike sektorer. Utvalget finner ikke støtte for at det har vært en «lønnsgalopp» blant ledere i det statlige tariffområdet, og lønnsnivået er for eksempel betydelig lavere her enn i helseforetak og selskaper med statlig eierandel. Utvalget har likevel forstått tilleggsmandatet slik at lønnsforskjellene som skal reduseres er mellom ledere og ansatte innenfor det statlige tariffområdet, og at utvalget skal foreslå tiltak til hvordan dette kan gjøres. Når det gjelder sammenligningen med statsministerlønnen vil utvalget presisere at lønn for politikere og lønn for ansatte prinsipielt sett er to ulike ting. Her følger utvalget Stortingets godtgjøringsutvalg (2021)⁹⁸ som slår fast at folkevalgte ikke har et ansettelsesforhold, men et verv, og at de får en godtgjøring og ikke lønn. Diskusjon om lønn for ledere og godtgjørelse for politikere bør derfor ikke blandes sammen.

11.1 Forslag til tiltak for å redusere lønnsforskjeller

I det følgende gjør utvalget rede for ulike tiltak som alle vil kunne bidra til reduserte lønnsforskjeller innenfor det statlige tariffområdet. Til slutt understreker utvalget at de foreslåtte tiltakene vil kunne ha uheldige konsekvenser for å rekruttere og beholde gode ledere i staten.

⁹⁶ Lederlønnsutvalget skal vurdere tiltak for å redusere lønnsforskjeller – regjeringen.no, pressemelding.

⁹⁷ Se for eksempel: Lønnsgaloppen for ledere må bremses – Vårt Land (vl.no), Lønnsgaloppen må stoppes – adressa.no (midtnorskdebatt.no), Lederlønn: – Må unngå «lønnsadel» (dagbladet.no).

⁹⁸ Rapport fra Godtgjøringsutvalget 6.januar 2021 fra et valg nedsatt for å utrede felles prinsipper for godtgjøring til politikere på alle forvaltningsnivåer (2021-01-06---endelig-rapport-godtgjøringsutvalget.pdf (stortinget.no).

11.1.1 Lønnstak

For å begrense hva de høyest lønte innenfor systemet kan tjene, kan man sette et lønnstak. Dette vil sikre at de høyest lønte ikke får lønnsutvikling etter at taket er nådd, og begrenser dermed hvor store lønnsforskjellene kan bli. Dette sikrer også at ledere ikke rekrutteres inn på et høyere nivå enn det gjeldende lønnstaket.

Lønnstak er et tiltak som allerede finnes i statens lederlønnssystem. Dette er på 2 000 000 kroner, og har ikke vært regulert siden 2015. Per 31. desember 2020 var det én leder som hadde nådd taket, mens fem ledere var like under. Én leder tjente mer enn nivået på lønnstaket. Det kan diskuteres hvor effektivt dette tiltaket er for å redusere lønnsforskjeller slik systemet praktiseres i dag. Lønnstaket begrenser lønnsutviklingen til de lederne som tjener mest, men ikke for gruppen som helhet, da det er lønnsutviklingen for gruppen som skal følge frontfagsrammen. Når en leder når lønnstaket på statens lederlønnssystem vil ikke han eller hun kunne gis lønnstillegg, mens de andre lederne vil kunne gis større lønnstillegg som følge av dette.

Et lavere tak vil føre til at flere ansatte vil nå lønnstaket raskere samtidig som det begrenser de absolutte lønnsforskjellene ytterligere. I den offentlige debatten har det, som nevnt foran, vært uttalt at ingen statlige ledere burde tjene mer enn statsministeren (1,7 millioner kroner i 2020). Hadde man redusert dagens lønnstak fra 2,0 til 1,7 millioner kroner ville antall ledere med lønn lik eller i nærheten av taket, økt fra 6 til om lag 30.

Det finnes ikke lønnstak for ansatte på hovedtariffavtalene i staten. Dersom det skal innføres et lønnstak for ansatte på disse avtalene må det gjøres gjennom forhandlinger med hovedsammenslutningene i staten.

11.1.2 Strengere regulering av lønnsintervallene

Som beskrevet i kapittel 5, er dagens lederlønnssystem bygget på lønnsintervaller med forskjellig start og sluttnivåer. Lønnsintervall D går for eksempel fra 1,1 til 1,8 millioner kroner. Taket på dette intervallet er ikke bindende på samme måte som lønnstaket på 2.0 millioner kroner for hele systemet.

Et tiltak som vil kunne redusere lønnsforskjellene er å gjøre lønnsintervallene bindende. Per 31. desember 2020 er for eksempel de høyest lønte ekspedisjonssjefene plassert i intervall D. Med et bundet lønnstak for hvert lønnsintervall vil ingen ekspedisjonssjefer kunne tjene mer enn 1,8 millioner kroner. Dette vil begrense lønnsutviklingen til flere enn kun de høyest lønte på systemet. På samme måte som nevnt under punkt 11.1.1 vil ikke lønnstak nødvendigvis redusere lønnsutviklingen for gruppen som helhet, slik systemet praktiseres i dag. Det vil imidlertid begrense hvor store lønnsforskjellene kan bli.

I tillegg til å gjøre lønnsintervallene bindende, vil en reduksjon av de øvre grensene for de forskjellige lønnsintervallene føre til at de ansatte når dem raskere. Dette vil igjen kunne dempe lønnsveksten for flere.

11.1.3 Lavere lønnsvekst for ledere

De siste årene har departementene blitt oppfordret til å vise moderasjon, og sørge for at gjennomsnittslønnen på statens lederlønnssystem ikke øker mer enn frontfagsrammen. Dersom ledere på statens lederlønnssystem har samme lønnsutvikling som statlige ansatte for øvrig, vil det i liten eller ingen

grad redusere lønnsforskjellene. Hvis man skal redusere lønnsforskjellene må statlige ansatte ha høyere lønnsvekst enn de høyest lønte. Et tiltak som vil bidra til å redusere lønnsforskjellene vil derfor være å fastsette at ansatte på statens lederlønnssystem skal ha lavere lønnsvekst enn øvrige statsansatte, for eksempel et gitt antall prosentpoeng *under* frontfagsrammen hvert år.

Et slikt tiltak vil være mulig å gjennomføre for ledere ansatt både på statens lederlønnssystem og på hovedtariffavtalene i staten. For virksomhetsledere ansatt på hovedtariffavtalene i staten fastsettes lønnsendringer av fagdepartementet eller virksomhetens styre. Fagdepartementet kan med andre ord legge føringer på lønnsutviklingen for disse lederne. Det er likevel ett element de ikke kan styre, og det er sentrale reguleringer av lønnstrinnene i hovedlønnstabellen i hovedtariffavtalene med LO Stat, Unio og YS Stat. Virksomhetsledere som er ansatt på disse avtalene, har lønn bestående av et lønnstrinn og eventuelt et kronetillegg. Regulering av lønnstrinnene kan altså ikke departementene styre over, men disse oppjusteres som regel mindre enn rammen i lønnsoppgjøret. Gjennom sin styringsrett over kronetillegget kan fagdepartementet med andre ord følge opp et tiltak med lavere lønnsutvikling for ledere, også for ledere ansatt på de nevnte hovedtariffavtalene i staten.

11.1.4 Rekruttere på lavere lønnsnivåer

Slik statens lederlønnssystem praktiseres i dag kan hvert departement fastsette lønn til nyrekruttede ledere, så lenge de holder seg under lønnstaket på 2,0 millioner kroner, og lønnsutviklingen for departementsområdet holder seg innenfor frontfagsrammen. Rekrutterer man inn en leder på høyere lønn enn forgjengeren, tar man av rammen fra de andre lederne på statens lederlønnssystem. På samme måte blir rammen høyere dersom stillingen står ledig ved beregningstidspunktet.

I stedet kunne man holdt nyrekrutteringer og ledige stillinger utenfor rammen til de ansatte på statens lederlønnssystem, og krevd at alle nyrekrutteringer må gis samme lønn som forgjengeren, eller lavere. I år med nyrekrutteringer (hvert år) vil da årslønnsveksten for gruppen som helhet være lavere enn rammen, noe som igjen vil bidra til å redusere lønnsforskjellene.

11.1.5 Lønnsfrys

Et tiltak for å redusere lønnsforskjeller kan være å fryse lønnen en periode, enten for gruppen som helhet, eller for utvalgte ledere. Da øvrige ansatte får lønnstillegg gjennom lønnsforhandlingene vil lønnsforskjellene i staten reduseres. For ledere på lederlønnssystemet har man i dag en adgang til å *la være* å gi lønnstillegg dersom lederen ikke innfrir mål- og resultatkrav. En frysing av lønnen med formål å redusere lønnsforskjeller har dermed en annen begrunnelse enn dagens regler i lederlønnssystemet. Virkemiddelet vil også kunne benyttes for ledere omfattet av hovedtariffavtalene, men jf. over kan det for de ledere som er på tariffavtalene for LO Stat, Unio og YS Stat være begrensninger knyttet til disse avtalenes sentrale lønnstillegg.

11.1.6 Lønnsreduksjon

Ansatte på statens lederlønnssystem kan i dag bli satt ned i lønn dersom mål og resultater ikke innfris, se kapittel 5. En slik adgang finnes ikke for ansatte på hovedtariffavtalene i staten. Dette virkemiddelet skal *bare* benyttes dersom de avtalefestede kravene til resultater ikke innfris. Det vil være i strid med

forutsetningene for avtalene med lederne å ensidig redusere lønnen med annen begrunnelse – for eksempel for å oppnå en politisk målsetting om å redusere lønnsforskjeller. Utvalget mener derfor at lønnsreduksjoner begrunnet i en politisk målsetting om reduserte lønnsforskjeller ikke kan gjennomføres ensidig overfor ledere på dagens lederlønnssystem.

11.2 Utfordringer med tiltakene

Utvalget ser en rekke utfordrende sider ved tilleggsmandatet og ved de tiltakene som er skissert over, og går gjennom dette under.

For det første ligger det et premiss i tilleggsmandatet om at det er større lønnsforskjeller enn vi ønsker. Det er imidlertid ikke sikkert at det er slik, og hvis det er slik, hva er målekriteriene – hva er optimale lønnsforskjeller mellom ledere og ansatte? Bør det være forskjeller, og i så fall hvorfor? Utvalget nøyer seg her med å reise dette temaet, men har ikke mulighet innenfor rammene av denne rapporten til å besvare denne typen grunnlagsspørsmål.

For det andre, og spesifikt knyttet til hvordan *statens lederlønnssystem* skal bidra til å redusere lønnsforskjeller: Lederne på statens lederlønnssystem er blant de høyest lønte innenfor det statlige tariffområdet. Dersom denne gruppen får høyere lønnsvekst enn de øvrige ansatte vil det føre til økte lønnsforskjeller. Bidraget til økte lønnsforskjeller fra denne gruppen vil likevel være svært lite, da de kun består av en gruppe på 234 personer blant 160 000 statlige ansatte. Symboleffekten kan imidlertid være stor, både i positiv og negativ forstand. I positiv forstand kan det argumenteres for at tiltak som begrenser lønnsnivåer og lønnsutviklingen til disse lederne, bidrar til økt tillit til offentlig forvaltning mer generelt. I negativ forstand vil tiltakene kunne virke demotiverende for ledere på statens lederlønnssystem, som må bære ansvaret for å redusere lønnsforskjeller, samtidig som de relativt sett høyeste lønningene først og fremst kan lokaliseres til andre sektorer enn det statlige tariffområdet.

For det tredje – og som en hovedutfordring mener utvalget at den åpenbare risikoen ved de nevnte tiltakene er at staten ikke vil kunne rekruttere de lederne som trengs for å håndtere fremtidige utfordringer. Staten skal løse mer for mindre, og det kreves mer av lederne enn før. Statlige virksomheter er mangfoldige og komplekse. Utfordringen vil være særlig stor når det gjelder å beholde ledere som har et alternativt arbeidsmarked innen blant annet IKT, juss og økonomi. Som vist i kapittel 8 er det konkurranse om disse lederne, og med redusert lønnsvekst vil denne utfordringen bli enda større. Staten har heller ikke lenger noen spesielt gunstig pensjonsordning å friste med, og for lederne er det heller ikke noe å hente på arbeidstid. Risikoen er da at de som kunne blitt ledere, velger å bli i fagstillinger eller i lavere lederstillinger av rent lønsmessige årsaker hvor de tjener mer og har mindre ansvar.

Utvalget mener:

- Det har ikke vært noen «lønnsgalopp» blant lederne i det statlige tariffområdet. Lønnsveksten har for eksempel vært vesentlig sterkere blant kommunedirektørene, og lønnsnivået er betydelig lavere i det statlige tariffområdet enn i helseforetakene og selskaper med statlig eierandel.
- Utvalget vil også peke på at den offentlige debatten om lederlønn i staten blander sammen ulike lønnssystemer og sektorer, mens virkemidlene bare er rettet inn mot en liten del av de som er ledere i staten.
- Det kan være gode grunner til å vise moderasjon i lederlønninger i det statlige tariffområdet, jf. at ett av formålene til statens lederlønnssystem er å bidra til tillit til offentlig forvaltning.
- De foreslåtte tiltakene for å redusere lønnsforskjeller vil imidlertid kunne ha negative konsekvenser for de andre formålene med lederlønnssystemet, som å rekruttere og beholde gode ledere. Det er med andre ord en alvorlig målkonflikt dersom lederlønnssystemet (også) skal bidra til å redusere lønnsforskjeller.

12 Etablering av felles lederlønnsprinsipper for «staten i stort»

Statens lederlønnssystem omfatter virksomheter innenfor det statlige tariffområdet. Det ligger utenfor utvalgets mandat å utrede hvordan statens lederlønnspolitikkk *utenfor* det statlige tariffområdet bør reguleres. Utvalget ser likevel behov for at statens lederlønnspolitikkk «i stort» bør vurderes nærmere. Hvorfor, og hvordan dette kan gjøres, er tema for dette kapitlet.

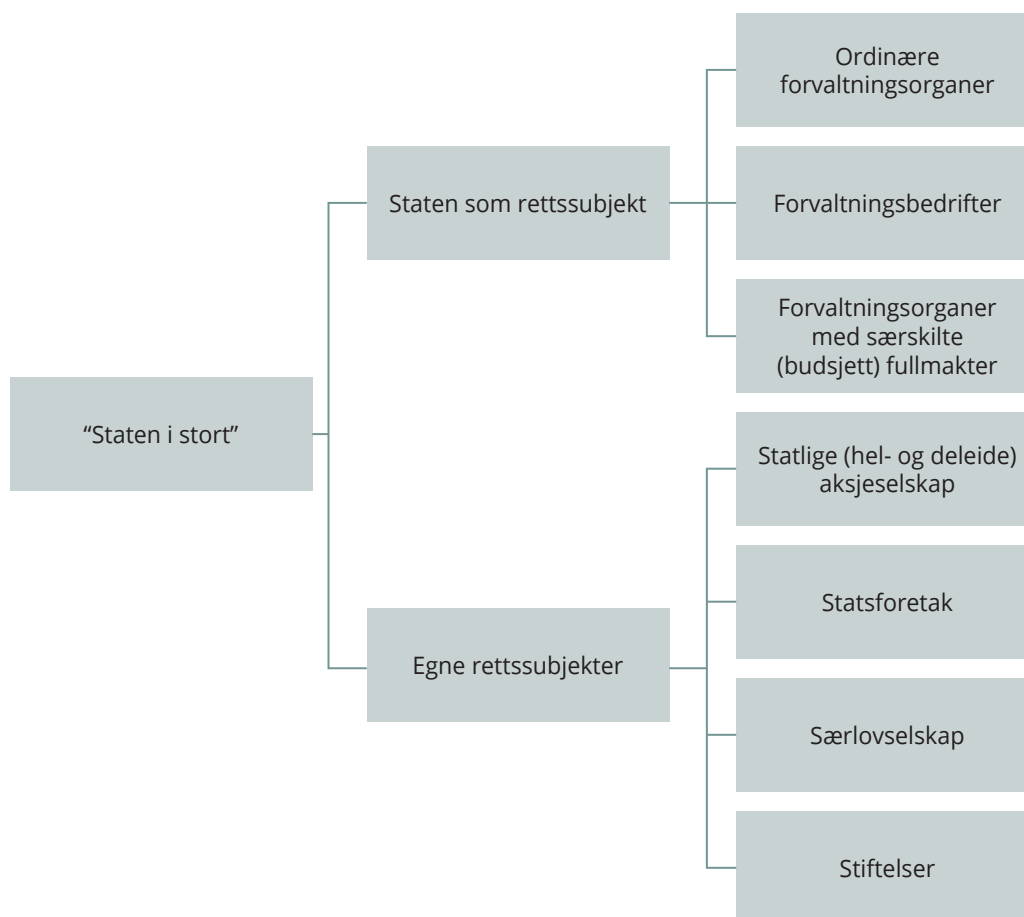
Først beskrives hva som menes med begrepet «staten i stort». Deretter gis det en beskrivelse av statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med statlig eierandel, og det gjøres en sammenligning mellom disse retningslinjene og statens lederlønnssystem. Til slutt i kapitlet anbefaler utvalget at det bør etableres felles lederlønnsprinsipper for «staten i stort».

12.1 «Staten i stort»

De virksomhetene som er en del av *staten som rettssubjekt*, blir ofte inndelt i ordinære forvaltningsorganer (departementer, direktorater og statsetater), forvaltningsbedrifter (for eksempel Statsbygg og Statens Pensjonskasse) og forvaltningsorganer med særskilte budsjettfullmakter (som omfatter høyskoler, universiteter og forskningsinstitusjoner).

De statlig eide selskapene og foretakene, herunder helseforetakene, er *egne rettssubjekter*. Staten har likevel en betydelig rolle i selskapene og foretakene den eier, og staten kan utøve styring av disse virksomhetene gjennom blant annet eierrollen.⁹⁹ Vi kan dermed si at de statlig eide foretakene og selskapene er en del av «staten i stort».

⁹⁹ Se nærmere beskrivelse av statens eierskapsrolle i kapittel 3.



Figur 12.1 Illustrasjon av «staten i stort»

Noen av ulikhetene mellom virksomhetene i *det statlige tariffområdet* og øvrige virksomheter i «staten i stort» kan oppsummeres slik:¹⁰⁰

«STATEN I STORT»		
	Innenfor det statlige tariffområdet	Utenfor det statlige tariffområdet (særlovselskap, statsforetak og statsaksjeselskap)
Juridisk status	Del av staten	Eget rettssubjekt
Øverste styringsorgan	Kongen/departement	Generalforsamling/foretaksmøte
Styringsprinsipp	Instruksjon	Eierstyring
Budsjetttilknytning	Statsbudsjettet (brutto- eller nettobudsjetterte)	Utenfor statsbudsjettet
Ansattes rettigheter	Statsansatteloven, tjenestetvistloven	Arbeidsmiljøloven, arbeidstvistloven

Figur 12.2 Oppsummering av forskjeller «staten i stort»

Kilde: Oversiktsskjema over tilknytningsformer, hentet fra dfo.no

¹⁰⁰ Stiftelser med statlig tilknytning er holdt utenfor denne modellen.

Statlig eide selskaper utenfor det statlige tariffområdet følges opp av det aktuelle eierdepartementet. Statens forventninger til disse selskapene kommuniseres i eierdialogen, hvor også lederlønn kan være et aktuelt tema. Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet egne retningslinjer for lederlønn i selskaper med statlig eierandel, som det vil redegjøres for under.

12.2 Statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med statlig eierandel

Statens forventninger til lederlønn i selskaper med statlig eierandel går frem av retningslinjer utarbeidet av Nærings- og fiskeridepartementet.¹⁰¹ Retningslinjene utdyper statens forventninger til lederlønn, slik de er formulert i eierskapsmeldingen.¹⁰²

Retningslinjene omtaler statens generelle forventninger til godtgjørelse til ledende personer, samt spesifikke forventninger til godtgjørelseselementer som bonus, aksjeprogrammer, pensjoner og sluttvederlag. Retningslinjene retter seg i hovedsak mot daglig leder og øvrig ledergruppe i selskapet.¹⁰³

Retningslinjene ble sist endret 30. april 2021.¹⁰⁴ Endringene skulle bidra til mer åpenhet om og reell innflytelse over lederlønn i selskapene staten eier.

Retningslinjene innebærer blant annet at styrene i selskaper hvor staten har eierandeler, skal utarbeide retningslinjer for godtgjørelse til ledende personer (styrets retningslinjer), samt en lønnsrapport om godtgjørelse til ledende personer som skal behandles på generalforsamlingen.¹⁰⁵

Styrets retningslinjer for lederlønn er som helhet gjenstand for bindende avstemming på generalforsamlingen og setter dermed rammene for selskapets lederlønnspolitik. Det skal holdes rådgivende avstemming på generalforsamlingen over lønnsrapporten, og aksjeeiernes innflytelse ivaretas ved at det stilles krav om at det i neste års lønnsrapport skal redegjøres for hvordan aksjeeiernes innspill er ivaretatt.

Statens retningslinjer for lederlønn viser hvilke forhold staten legger vekt på i vurderingen av styrets retningslinjer og lønnsrapport. Eierdepartementene vurderer årlig selskapenes lederlønnsordninger i forbindelse med generalforsamlingene og om styrets retningslinjer for lederlønn og lønnsrapporter overholder lovkrav og er i overenstemmelse med statens forventninger. På generalforsamlingen vil staten i utgangspunktet stemme mot ordninger som er i strid med statens retningslinjer. Staten kan også bruke protokolltilførsel på generalforsamlingen for å tydeliggjøre sin holdning.

Eventuelle avvik fra statens retningslinjer må begrunnes av styrene, og staten vil da vurdere hvorvidt avviket kan aksepteres. Dersom statens stemmer utgjør mer enn halvparten av stemmene på generalforsamlingen, vil styrets retningslinjer ikke

¹⁰¹ Statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med statlig eierandel (fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 30.4.2021).

¹⁰² Meld. St. 8 (2019-2020).

¹⁰³ Samt eventuelle andre som regnes som «ledende ansatte», jf. regnskapsloven § 7-31b.

¹⁰⁴ Endringer ble gjort blant annet som følge av endringer i allmennaksjeloven basert på endringsdirektiv (EU) 2017/828 til aksjonærrettighetsdirektivet.

¹⁰⁵ Jf. også allmennaksjeloven §§ 16-6 a og 16-6 b med tilhørende forskriftsbestemmelser.

kunne gjennomføres hvis staten stemmer imot. I et slikt tilfelle må selskapet i den neste lønnsrapporten redegjøre for hvordan eierens synspunkter er ivarettat.

12.2.1 Statens generelle forventninger

Ifølge retningslinjene er statens generelle forventninger til lederlønn at:

- godtgjørelsen skal fremme oppnåelse av selskapets mål og bærekraftig verdiskaping for eierne, herunder at godtgjørelsen skal bidra til selskapets strategi, langsiktige interesser og økonomiske bæreevne.
- godtgjørelsen er konkurransedyktig, men skal ikke være lønnsledende og hensynet til moderasjon skal ivaretas.
- hovedelementet i en godtgjørelsesordning skal være fastlønnen.
- godtgjørelsesordningene ikke er urimelige, gir uheldige virkninger for selskapet eller svekker dets omdømme.
- selskapet skal være åpen om utforming av, nivå på og utvikling i godtgjørelsen til ledende ansatte, herunder at godtgjørelsesordningene er klart forståelige for eiere, ledende ansatte og andre interessenter.
- styret redegjør for hvordan det følger opp statens retningslinjer i datterselskaper.
- styret tar eierskap til, og arbeider aktivt med, styrets retningslinjer om godtgjørelse til ledende ansatte, lønnsrapporten samt daglig leders godtgjørelse.

Til punktet om at godtgjørelsen skal være konkurransedyktig, men ikke lønnsledende, er det presisert at godtgjørelsen ikke bør være høyere enn nødvendig for å tiltrekke og beholde ønsket kompetanse. Retningslinjene presiserer også at godtgjørelsen gjerne skal oppfylle to formål. Det ene er at godtgjørelsen er høy nok til at personen man ønsker aksepterer stillingen, det andre at godtgjørelsen er innrettet slik at den motiverer til å maksimere måloppnåelse for eierne.

12.2.2 Statens spesifikke forventninger

Retningslinjene angir i tillegg en rekke spesifikke forventninger til enkelte godtgjørelseselementer som kan inngå i en lederlønnsordning. De spesifikke forventningene er knyttet til bonus, aksjeprogram, opsjoner, pensjon og sluttvederlag.

Retningslinjene oppstiller eksempelvis forventninger om maksimal størrelse på resultatavhengig lønn. Staten forventer at eventuell resultatavhengig lønn skal være basert på «*relevante, transparente og målbare kriterier*». Staten forventer blant annet at maksimal oppnåelig bonus ikke overstiger 50 prosent av fastlønnen. Summen av oppnåelig bonus og aksjeprogrammer i noterte selskaper skal ikke overstige 80 prosent av fastlønnen.

12.3 Sammenligning med statens lederlønnssystem

Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer inneholder ikke krav om at styret skal vurdere lønnsvekst for ledere sammenlignet med den alminnelige lønnsveksten i samfunnet eller frontfagsrammen. Innenfor statens lederlønnssystem er det de siste årene gitt pålegg til alle departementsområdene om at lønnsutviklingen for ledere på statens lederlønnssystem ikke skal øke mer enn frontfagsrammen *det enkelte år*. Det betyr at departementene må påse at den årlige økningen i gjennomsnittlig lønn innenfor statens lederlønnssystem, ikke i noen av sektorene, overstiger den rammen som avtales i frontfaget samme år.

Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer understreker moderasjon, men dette moderasjonskravet er ikke presisert innenfor tilsvarende rammer.

Innenfor begge typene av retningslinjer er det samtidig noen likhetstrekk, slik som hensynet til å rekruttere og beholde gode ledere, og at lønnen ikke skal være lønnsledende, men like fullt konkurransedyktig. I tillegg er tillit et viktig hensyn som er fremhevet innenfor begge typene av retningslinjer.

I Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer er det pekt på at kriteriene for resultatbasert godtgjørelse bør knyttes til målbare forhold som den enkelte kan påvirke ved egen innsats. Det er uttalt at det kan være krevende å utforme resultatavhengig godtgjørelse på en god måte, i selskaper hvor statens mål med eierskapet er mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål (selskaper i *kategori 3*).¹⁰⁶ Disse selskapene har ikke en hovedmålsetning om høyest mulig avkastning over tid. Bonusordninger for ledere i disse selskapene kan være vanskelig å utforme fordi det er utfordrende å finne kriterier som gjenspeiler selskapets mål. Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer legger derfor opp til at bonusordninger bare unntaksvis vil være hensiktsmessig for ledere i *kategori 3*-selskapene.

Utfordringene med å formulere gode mål som grunnlag for å koble lønn og resultater i statens lederlønnssystem er et sentralt funn i utvalgets arbeid. Lederne på statens lederlønnssystem leder ikke-kommersielle virksomheter som skal nå politiske målsetninger i ulike sektorer. På samme måte som for *kategori 3*-selskapene kan det være utfordrende å knytte resultatkriterier for lønn til målbare forhold for ledere i statlige virksomheter. Noe av forklaringen på den manglende koblingen mellom lønn og resultater i statens lederlønnssystem kan være et utslag av dette. Funnene på dette området er nærmere beskrevet i kapittel 8, punkt 8.3.

Oppsummert er det klart at Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer for lederlønn i selskaper med statlig eierandel og Kommunal- og distriktsdepartementets føringer på statens lederlønnssystem hviler på prinsipielt ulike utgangspunkter. Det vises til kapittel 3 hvor ulikhetene mellom statens roller i virksomhetene er beskrevet nærmere. Den pågående offentlige debatten om lederlønninger i staten – og i selskaper tilknyttet staten – har samtidig vist at det er et behov for en mer samkjørt lederlønnspolitikk i «staten i stort». Utvalget knytter noen kommentarer til dette nedenfor.

12.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener en opplyst offentlig debatt bør synliggjøre hvordan staten er ulikt organisert, og hvordan dette påvirker styringsmulighetene – også når det gjelder lederlønn. Som vist i kapittel 3 er det en utfordring at den offentlige debatten omtaler «statlige lederlønninger» på tvers av tariffområder, og som noe ensartet. I kapittel 11 har utvalget pekt på at det ikke er grunnlag for å hevde at det har vært en «lønnsgalopp» blant ledere i det statlige tariffområdet de siste årene.

Utvalget mener at de lederlønnsutfordringene som blir påpekt i den offentlige debatten, i liten grad dreier seg om lederlønnene *innenfor* det statlige tariffområdet. Utvalget mener derfor at eventuelle tiltak for å bremse lønnsutviklingen blant ledere i hovedsak må finnes *utenfor* det statlige tariffområdet, se nærmere omtale av dette i kapittel 11.

¹⁰⁶ Se omtale av selskap i *kategori 3* i kapittel 3, punkt 3.2.2.

Utvalget mener det bør etableres felles lederlønnsprinsipper for «staten i stort». En mer samkjørt lederlønnspolitik for «staten i stort» vil kunne bidra til større tillit til at fellesskapets midler forvaltes på riktig måte. Utvalget mener også at et sett med felles lederlønnsprinsipper vil bidra til at lederlønnspolitikken i «staten i stort» blir mer konsekvent og forståelig for folk flest. Dette vil styrke systemets legitimitet og befolkningens tillit til statens lederlønnspolitik.

Utvalget mener det er særlig grunn til å utarbeide felles prinsipper for lederlønninger innenfor det statlige tariffområdet og i statlige heleide selskaper hvor statens mål med eierskapet er mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål.¹⁰⁷ Disse selskapene er nært tilknyttet staten, mange driver med offentlig myndighetsutøvelse, og de opererer primært ikke i konkurranse med andre. De har derfor flere likhetstrekk med de tradisjonelle forvaltningsorganene innenfor det statlige tariffområdet.

Utvalget vil samtidig peke på at lønns- og forhandlingssystemet i staten er begrenset til det statlige tariffområdet. Etablering av felles lederlønnsprinsipper for «staten i stort» kan ikke rokke ved det forhandlingsregimet som lønnsdannelsen i det statlige tariffområdet bygger på. Utvalget mener det bør utredes nærmere hvordan et sett med felles lederlønnsprinsipper på tvers av tariffområder kan innrettes og praktiseres på en hensiktsmessig måte, herunder hvordan de prinsipielle forskjellene mellom statens arbeidsgiverrolle og statens eierrolle kan ivaretas i dette.

Utvalget mener generelt at staten bør kunne stille mer konkrete krav til moderasjon for lederlønnsutvikling i selskaper med statlig eierandel. Det ligger likevel utenfor utvalgets mandat å utrede dette mulighetsrommet nærmere.

Utvalget mener en mer samkjørt lederlønnspolitik for «staten i stort» bør tilstrebes, uavhengig av hvordan et lederlønnssystem utformes innenfor det statlige tariffområdet.

Utvalget anbefaler:

- Det bør vurderes hvordan lederlønnspolitikken for «staten i stort» kan reguleres på en mer helhetlig og tillitsskapende måte.
- Det bør etableres felles prinsipper for fastsettelse av lederlønninger innenfor det statlige tariffområdet og i statlige heleide selskaper hvor statens mål med eierskapet er mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål.
- Det bør vurderes om lederlønnsutviklingen i heleide selskaper hvor statens mål med eierskapet er mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål bør ha som premiss at frontfaget skal følges over tid.
- En mer samkjørt lederlønnspolitik for «staten i stort» bør tilstrebes, uavhengig av hvordan et lederlønnssystem utformes innenfor det statlige tariffområdet.

¹⁰⁷ Selskaper som i Meld. St. 8 (2019–2020) er omtalt som *kategori 3*.

13 Konsekvenser for likestilling

I forbindelse med utredningsinstruksen er det ikke lenger et krav at likestillingskonsekvenser skal vurderes.¹⁰⁸ Det skal likevel *gjøres der det er relevant*, jf. veileder til utredningsinstruksen punkt 2.12, som spesifikt nevner likestillings- og diskriminerings spørsmål som eksempel. Med likestilling menes likeverd, like muligheter og rettigheter uavhengig av kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet, religion mm. Å vurdere konsekvenser for likestilling betyr å vurdere om et tiltak kan bidra til likestilling – eventuelt om det kan medføre at en person eller gruppe kommer i en dårligere stilling.

Per i dag er det 39 prosent kvinnelige ledere på lederlønnssystemet, og lønnsmessig har disse kvinnenes andel av menns lønn de siste årene vært svært tett på 100 prosent, og rett over.¹⁰⁹ Gjennomsnittslønnen for kvinnene i 2021 var 1 490 499 kroner, mens for menn var den 1 480 313 kroner. Utvalget vurderer at forslaget til grunnleggende elementer i et fremtidig system for ledere, og tilbakeføring av lederne til hovedtariffavtalene, ikke vil ha negative konsekvenser for likestilling.

Samtidig mener utvalget at egne bestemmelser for ledere i hovedtariffavtalene kan bidra til å sette likestilling for denne gruppen på dagsorden i større grad enn i dag. Vurderingen baserer seg på at likestilling og likelønn er sentrale premisser i hovedtariffavtalene. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom hovedtariffavtalenes punkt 2.5.3 nr. 3 og protokolltilførsel nr. 4 (avtalene for tariffperioden 2020–2022).¹¹⁰ Dette vil komme i tillegg til de plikter hvert departement har til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering.¹¹¹

Utvalget har videre anbefalt at tillitsvalgte skal informeres om forslag til lønn ved ansettelse av ledere, samt at de skal kunne be om å få drøftet forslaget. Utvalget mener denne anbefalingen styrker grad av medvirkning når det gjelder lønn for ledere i staten, og det antas at en slik medvirkning kan bidra til økt oppmerksomhet omkring likelønn for ledere.

¹⁰⁸ Fram til 2016 fantes en egen veileder til utredningsinstruksen, «Konsekvenser for likestilling» (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2010).

¹⁰⁹ Kvinners andel av menns lønn var i 2018 100,2 prosent, 2019 100,2 prosent, 2020 99,4 prosent og i 2021 100,7 prosent.

¹¹⁰ Punkt 2.5.3 nr. 3 sier blant annet at «[d]er dokumenterte lønnsforskjeller ikke kan forklares med annet enn kjønn, skal arbeidsgiver i samråd med de tillitsvalgte rette opp lønnsforskjellene i henhold til likestillings- og diskrimineringsloven § 34». I protokolltilførsel nr. 4 påpekes verdien av et likestilt arbeidsliv, herunder at de lokale parter bør arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering.

¹¹¹ Dette følger av likestillings- og diskrimineringslovens aktivitets- og redegjøringsplikt for offentlige virksomheter, §§ 26 og 26a.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser

Et fremtidig lederlønnssystem bør bidra til å oppnå følgende formål: Rekruttere, utvikle og beholde gode ledere, stimulere til bedre måloppnåelse og resultater, gi økt gjennomføringskraft og god ledelse samt bidra til tillit. For å oppfylle disse formålene foreslår utvalget at en rekke sentrale elementer må inngå i et fremtidig lederlønnssystem, hvor noen sentrale elementer nevnes her:

- Sammensetning av lederstillinger på systemet bør være mer konsistent.
- Det bør sikres tilstrekkelig økonomisk fleksibilitet for å rekruttere gode ledere og belønne resultater.
- Lederoppfølgingen bør styrkes for å sikre god ledelse i staten og for at samfunnsoppdraget løses på best mulig måte.
- Lønnsutviklingen for ledere bør følge frontfaget over tid, samtidig som det opprettholdes et tak for ledernes lønnsnivå. Det bør indeksjusteres årlig.

Utvalget foreslår at elementene i et nytt system blir implementert i hovedtariffavtalene i staten, gjennom egne og likelydende bestemmelser.

Det er vanskelig å tallfeste virkningene av forslaget beskrevet over, slik utredningsinstruksen anbefaler.¹¹² I det følgende beskrives økonomiske og administrative konsekvenser kvalitativt. Beskrivelsen er delt inn i implementeringskostnader, administrative konsekvenser og økonomiske konsekvenser.

14.1 Implementeringskostnader

Med implementeringskostnader menes her økonomiske og administrative kostnader ved å etablere et nytt lederlønnssystem innenfor rammene av hovedtariffavtalene:

- Det må gjennomføres forhandlinger om nytt lederlønnssystem, både sammensetning, rammer og nærmere innhold. Det vil kreve ressurser og tid for staten som sentral arbeidsgiverpart og for hovedsammenslutningene som arbeidstakerpart.
- Det må inngås nye arbeidsavtaler med ledere som skal omfattes av de nye bestemmelsene.
- Det må etableres stillingskoder og stillingsbetegnelser for blant annet ekspedisjonssjef og departementsråd i hovedtariffavtalene.
- Lokale parter må gå gjennom lokale særavtaler og vurdere om avtalene må endres eller tilpasses.

¹¹²Jf. [Veileder-i-samfunnsøkonomiske-analyser.pdf \(dfo.no\)](#)

- Statsansatteloven § 16 andre ledd må endres slik at bestemmelsen gjelder for ledere som omfattes av nytt lederlønnssystem innenfor hovedtariffavtalene.
- Maler og veiledninger til bruk for et nytt lederlønnssystem innenfor hovedtariffavtalene må revideres/utarbeides.
- Lederplakaten i staten bør gjennomgås og eventuelt revideres til bruk som støtte i lederoppfølgingen.
- Det bør vurderes å etablere et digitalt system for lederoppfølging. Det vil innebære investerings- og anskaffelseskostnader knyttet til utvikling og utforming av programvare og innhold.
- Det bør vurderes hvordan lederlønnspolitikken for «staten i stort» kan reguleres på en mer helhetlig og tillitsskapende måte, herunder om det kan utarbeides felles prinsipper for fastsettelse av lederlønninger på tvers av tariffområder. Dette vil kreve nærmere utredning i samarbeid mellom blant annet Kommunal- og distriktsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

14.2 Administrative konsekvenser

Med administrative konsekvenser menes her mer langvarige konsekvenser av forslaget sammenlignet med implementeringskostnadene beskrevet over:

- Et fremtidig lederlønnssystem som del av hovedtariffavtalene: Denne løsningen må «vedlikeholdes» i forhandlinger mellom partene i hvert hovedtariffoppgjør, det vil si annet hvert år.
- Lederoppfølging: Utvalgets vurdering er at det ikke vil øke belastningen på departementene jf. at utvalgets kunnskapsinnhenting har vist at ledere på lederlønnssystemet og på hovedtariffavtalene følges opp nokså likt i praksis med en årlig medarbeidersamtale.

14.3 Økonomiske konsekvenser

Nedenfor redegjøres det for økonomiske konsekvenser av hovedelementer i den anbefalte løsningen til et fremtidig lederlønnssystem:

- Utvalget mener det ikke er risiko for lønns spiral dersom frontfaget følges over tid. Retningslinjene for årlig lønnsvekst på statens lederlønnssystem har de siste tre årene vært bundet til frontfagsrammen hvert enkelt år. Når utvalget foreslår at frontfaget i stedet skal følges over tid, innebærer det at departementene gis den nødvendige fleksibiliteten til å avvike fra frontfagsrammen det enkelte år. Over tid vil likevel lønnsveksten følge frontfaget og dermed bidra til at lønnsveksten modereres.
- Utvalget mener at en indeksjustering av lønnstaket ikke vil øke det gjennomsnittlige lønnsnivået blant lederne. Til tross for at det har vært et lønnstak for ledere på statens lederlønnssystem siden 2015, har dette kun begrenset lønnsutviklingen til de få som har nådd taket. At man har stoppet lønnsutviklingen til disse, har gitt de andre lederne høyere lønnsvekst da lederne som gruppe har fulgt frontfaget. Utvalget foreslår som nevnt at lønnsutviklingen for lederne skal følge frontfaget over tid. Det gjennomsnittlige lønnsnivået vil derfor øke i takt med frontfaget, slik det gjør i dag. En indeksjustering av lønnstaket vil imidlertid gjøre at lønnsnivået for de høyest lønte vil kunne øke noe.
- Utvalget mener forslaget ikke bidrar til økt lønnspress på andre stillinger på hovedtariffavtalene. Som argumentert for ovenfor mener utvalget at det anbefalte fremtidige lederlønnssystemet verken vil føre til en lønns spiral eller øke det gjennomsnittlige lønnsnivået. Det er derfor liten grunn til å tro at det vil øke lønnspresset på andre stillinger i hovedtariffavtalene.

14.4 Oppsummert

Det må settes av tid og ressurser for å gjennomføre endringene som utvalget foreslår, ikke minst fordi endringer må forhandles mellom de sentrale tariffpartene i staten. Utvalgets vurdering er at dette kan styrke lederlønnssystemets legitimitet, og markere et skifte fra et særegent system utenfor det ordinære lønnssystemet, til et felles lønnssystem som gjelder både ledere og øvrige arbeidstakere.

Utvalgets helhetlige vurdering er at et nytt lederlønnssystem innenfor hovedtariffavtalene i sum vil bidra til å rekruttere og beholde dyktige ledere, sikre at staten kan levere på sitt samfunnsoppdrag og bidra til at samfunnet kan ha tillit til offentlig forvaltning.

Litteratur- og kilde liste

Lover

- Lov 17. mai 1814 nr. 17 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)
- Lov 19. juni 1931 nr. 18 om Aktieselskapet Vinmonopolet (vinmonopolloven)
- Lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse
- Lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for statsansatte m.fl.
- Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister (tjenestetvistloven)
- Lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)
- Lov 30. august 1991 nr. 7 om statsforetak (statsforetaksloven)
- Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven)
- Lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskapet (allmennaksjeloven)
- Lov 29. april 1998 nr. 21 om ferie (ferieloven)
- Lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v. (regnskapsloven)
- Lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven)
- Lov 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak (helseforetaksloven)
- Lov 19. desember 2003 nr. 130 om Innovasjon Norge
- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- Lov 19. juni 2015 nr. 70 om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karantene loven)
- Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)
- Lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven)

Norges offentlige utredninger:

- NOU 1990: 32 Statens lønnskomité av 1988
- NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov
- NOU 2019: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019
- NOU 2020: 8 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2020
- NOU 2021: 5 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2021
- NOU 2022: 4 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022

Lovproposisjoner:

Prop. 94 L (2016–2017) Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)

Stortingsmeldinger:

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

Retningslinjer, veiledere og maler:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Statskonsult (1992): *Lederkontrakter: en veiledning om resultatoppfølging og lederansvar i staten.*
- Helse- og omsorgsdepartementet (2019): *Styrearbeid i regionale helseforetak.*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014): *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017.*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017a): *Retningslinjer for statens lederlønnssystem.*
 - Vedlegg 1 – Lederlønnskontrakt for statsansatte på åremål.
 - Vedlegg 2 – Lederlønnskontrakt for embetsmenn på åremål.
 - Vedlegg 3 – Lederlønnskontrakt for faste statsansatte.
 - Vedlegg 4 – Lederlønnskontrakt for fast ansatte embetsmenn.
 - Vedlegg 5 – Mal til forberedelse og fremdrift i kontraktsamtale – grunnlag for nye stillings- og resultatkrav.
 - Vedlegg 6 – Veiledning til fremdrift i kontraktsamtalen med stikkord og problemstilling – grunnlag for nye stillings- og resultatkrav.
 - Vedlegg 7 – Veiledning til kontraktsamtale – særskilte tilleggsspørsmål for ledere i departement.
 - Vedlegg 8 – Vurderingskriterier for valg av intervall for stillinger i Statens lederlønnssystem.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b): *Bruk av revidert lederlønnssystem – nærmere kobling til etatsstyringen.* Veileder.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2021): *Statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med statlig eierandel.*

Avtaler i staten:

- Hovedtariffavtalene i staten
- Hovedavtalen i staten
- Statens sentrale særavtaler

Litteratur:

- Askim, Jostein og Mathias Bach (2021): «Mellom meritokrati og politisering?», i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Årgang 37, nr.4-2021, side 171-190. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørnaraa, Torbjørn, Espen Gaard og Annette Selmer (2000): *Norsk Tjenestemannsrett. Kommentarer til tjenestemannsloven med forskrifter mv.* Oslo: Tano Aschehoug.
- Bragelien, Iver og Aksel Mjøs (2009): *En gjennomgang av statens lederlønnssystem.* Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning, rapport nr.05/09.
- Cerasoli, Christopher P., Jessica M. Nicklin, og Michael T. Ford (2014): «Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives Jointly Predict Performance: A 40-Year Meta-Analysis», i *Psychological Bulletin*. 140(4), side 980-1008.
- Christensen, Tom, Per Lægreid og Kjell Arne Røvik (2021): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 4.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid og Jarle Trondal (2018): *Sentralforvaltningen: stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahlström, Carl and Victor Lapuente (2010): «Explaining Cross Country Differences in Performance – Related Pay in the Public Sector», i *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(3): 577-600.
- Herzberg, Fredrick, Bernard Mausner og Barbara Bloch Snyderman (1959): *The Motivation to Work*. Transaction Publishers: New Brunswick (U.S.A) and London (U.K).

- Jacobsen, Dag Ingvar (2019): *Ledelse og den offentlige dimensjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2019): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Peters, Guy (2021): *Rewards of Being a Senior Public Servant: Principles and Issues*. Oxford Research Encyclopedias. (digitalt tilgjengelig: [Rewards for Being a Senior Public Servant: Principles and Issues | Oxford Research Encyclopedia of Politics](#)).
- Rynes, Sara L., Barry Gerhart, Kathleen A. Minette (2004): «The importance of pay in employee motivation: Discrepancies between what people say and what they do», i *Human Resource Management*, 43, s.381-394.

Andre dokumenter:

- Kommunal- og distriktsdepartementet: *Arbeidsgiverstrategi 2020-2023 for det statlige tariffområdet*.
- Nærings- og fiskeridepartementet: *Statens eierrapport 2020*.
- Statsministerens kontor (2021): *Håndbok for politisk ledelse*.
- Vedtekter for regionale helseforetak: Helse Sør-Øst RHF, Helse Midt-Norge RHF, Helse Nord RHF, Helse Vest RHF
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring: *Oversiktsskjema over tilknytningsformer*, hentet fra [dfo.no](#) ([oversiktsskjema-tilknytningsformer.docx](#) ([live.com](#)))
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring: *Lederplakaten i staten*. [Lederplakaten i staten | Statens arbeidsgiverportal](#) ([dfo.no](#))
- Stortingets godtgjørelsesutvalg (2021): *Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalg nedsatt for å utrede felles prinsipper for godtgjøring til politikere på alle forvaltningsnivåer*. Dokument 20 (2020–2021) ([dok20-202021.book](#) ([stortinget.no](#)))
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021): *Lederlønnsutvalget skal vurdere tiltak for å redusere lønnsforskjeller*. Pressemelding. (Utvalg skal vurdere lederlønnssystemet i staten – [regjeringen.no](#))
- Lønnsgaloppen for ledere må bremses – Vårt Land ([vl.no](#))
- Lønnsgaloppen må stoppes – [adressa.no](#) ([midtnorskdebatt.no](#))
- Lederlønn: – Må unngå «lønnsadel» ([dagbladet.no](#))



Utgitt av:

Utvalg for gjennomgang av statens lederlønnssystem på oppdrag fra Kommunal- og distriksdepartementet

Bestilling av publikasjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjoner er også tilgjengelige på:

www.regjeringen.no

Publikasjonskode: H-2525 B

Design og ombrekking: Konsis Grafisk

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 06/2022– opplag 50