



STORTINGET

Dokument 20

(2020–2021)

Rapport til Stortingets presidentskap
fra utvalg nedsatt for å utrede felles prinsipper for godtgjøring til
politikere på alle forvaltningsnivåer

Innhold

Side

1. Oppnevning og mandat	1
1.1 Mandat	1
1.2 Utvalgets tolkning av mandatet	3
1.3 Oversikt over hvor i utvalgets rapport de ulike spørsmålene i mandatet er drøftet	3
1.4 Utvalgets sammensetning og arbeid	4
1.4.1 Sammensetning.....	4
1.4.2 Utvalgets arbeid.....	4
2. Sammendrag av utvalgets vurderinger og forslag	4
2.1 Gjeldende ordninger og føringer.....	4
2.2 Utvikling i godtgjøringer i forhold til generell lønnsutvikling og andre nordiske land.....	5
2.3 Prinsipper for fastsettelse av godtgjøring til folkevalgte	5
2.3.1 Åpenhet.....	5
2.3.2 Godtgjøringene er en politisk beslutning	6
2.3.3 Nivået må sikre at alle kan være folkevalgte uavhengig av økonomisk bakgrunn	6
2.3.4 Rollen som folkevalgt i forhold til situasjonen for arbeidstakere.....	6
2.3.5 Forholdet til andre spesielle grupper i Norge.....	6
2.3.6 Forholdet til den generelle lønnsutvikling.....	7
2.3.7 Ansiennitet	7
2.3.8 Særskilte samfunnsmessige forhold	7
2.3.9 Forholdet til folkevalgte i andre land.....	7
2.3.10 Godtgjøringene til statsminister og regjeringsmedlemmer i forhold til stortingsrepresentanter	8
2.3.11 Samordning av godtgjøring til folkevalgte med flere verv	8
2.4 Utvalgets tilrådinger om godtgjøring.....	8
2.4.1 Den generelle lønnsutviklingen bør ligge til grunn for endringer i godtgjøringene	8
2.4.2 Lønnskommisjonen bør rapportere om forholdet til den generelle lønnsutviklingen.....	8
2.4.3 Lønnskommisjonen bør rapportere om utviklingen i de nordiske landene.....	8
2.4.4 Godtgjøringene bør justeres med samme prosentsats.....	8
2.4.5 Stortinget, kommuner og fylkeskommuner anbefales å samordne godtgjøringen for ulike folkevalgte verv	9
2.5 Evaluering av ordningen med Stortingets lønnskommisjon.....	9
2.5.1 Om kommisjonens mandat og arbeid og kommisjonens betydning for utviklingen av godtgjøringen	9
2.5.2 Alternative måter å organisere fastsettelsen av godtgjøringen på	10
2.6 Utvalgets tilrådinger om lønnskommisjonen.....	10
2.6.1 Ordningen med lønnskommisjon.....	10
2.6.2 Ansvarsområdet til lønnskommisjonen.....	10
2.6.3 Lønnskommisjonens medlemmer	11
2.6.4 Navn på lønnskommisjonen	11
2.6.5 Mandatet til lønnskommisjonen.....	11
2.6.6 Merknad fra Steinar Nørstebø.....	11
3. Gjeldende ordninger og føringer for godtgjøringer til folkevalgte	11
3.1 Folkevalgte i storting og regjering	11
3.1.1 Stortingsrepresentanter	12
3.1.1.1 Satser	12
3.1.1.2 Fratredelsesytelse.....	12
3.1.1.3 Etterlønn.....	12
3.1.1.4 Feriepenger.....	12

3.1.1.5	Permisjon med opprettholdelse av godtgjøring	12
3.1.1.6	Pensjonsordning	13
3.1.1.7	Reiseutgifter og naturalytelser	13
3.1.2	Politikere i regjering.....	13
3.1.2.1	Godtgjøring	13
3.1.2.2	Fratredelsesytelse.....	13
3.1.2.3	Ferie og feriepenger.....	13
3.1.2.4	Permisjon med opprettholdelse av godtgjøring	14
3.1.2.5	Pensjonsordning	14
3.1.2.6	Reiseutgifter og naturalytelser	14
3.2	Folkevalgte på kommunalt og fylkeskommunalt nivå	14
3.2.1	Innledning	14
3.2.2	Kommuneloven og veiledninger fra KS	14
3.2.2.1	Kommuneloven av 1992.....	14
3.2.2.2	Anbefalinger fra KS.....	15
3.2.3	Kommuneloven av 2018.....	16
3.2.3.1	Pensjon.....	16
3.2.3.2	Dekning av utgifter og økonomisk tap.....	17
3.2.3.3	Retten til sykepenger, rettigheter ved yrkesskade og rett til permisjoner.....	17
3.2.4	Eksempler på godtgjøring	17
3.3	Oppsummering	18
4.	Utviklingen av godtgjøring til folkevalgte over tid	18
4.1	Godtgjøring til folkevalgte sett i forhold til alminnelig lønnsutvikling.....	18
4.1.1	Godtgjøring for folkevalgte på sentralt nivå	18
4.1.2	Godtgjøring til ordførere og fylkesordførere	21
4.2	Godtgjøring til folkevalgte i andre land i Norden og Europaparlamentet	21
4.2.1	Danmark.....	21
4.2.1.1	Den danske vederlagskommisjonen i 2016.....	22
4.2.1.2	Vederlagskommisjonens undersøkelse av arbeidsvilkår for heltidspolitikere	22
4.2.1.3	Nærmere om den danske vederlagskommisjonens «prinsipper».....	23
4.2.1.4	Utvalgets vurderinger av de danske synspunktene	23
4.2.2	Finland.....	24
4.2.3	Island	24
4.2.4	Sverige.....	24
4.2.5	Sammenlikning av godtgjøringsnivået i de nordiske landene	25
4.2.6	Sammenlikning av godtgjøring til de nordiske regjeringsmedlemmene i forhold til landenes parlamentarikere	25
4.2.7	Europaparlamentet.....	26
4.2.8	Forekomsten av uavhengige organ for fastsettelse av godtgjøring.....	26
4.3	Oppsummering	27
5.	Prinsipper for fastsettelse av godtgjøring til folkevalgte	27
5.1	Teori på området.....	27
5.1.1	Innledning	27
5.1.2	Demokratiske begrunnelser for godtgjøring – og hvorfor den bør være relativt høy.....	28
5.1.3	Hvor mye man skal betale politikere?	29
5.1.4	Den norske modellen slik vi tradisjonelt ser den.....	31
5.1.5	Godtgjøring vs. lønn, kompensasjon vs. verktøy og prisen på arbeid?	32
5.1.6	Nivået på godtgjøringene til statsminister og regjeringsmedlemmer	34
5.1.7	Spesielt om godtgjøring til heltidsfolkevalgte i kommunene	35
5.2	Lønnsdannelsen i norsk arbeidsliv	36

5.3	Utvalgets vurderinger	37
5.3.1	Åpenhet.....	37
5.3.2	Godtgjøringene er en politisk beslutning	37
5.3.3	Nivået må sikre at alle kan være folkevalgte uavhengig av økonomisk bakgrunn	37
5.3.4	Rollen som folkevalgt i forhold til situasjonen for arbeidstakere.....	38
5.3.5	Forholdet til andre spesielle grupper i Norge.....	38
5.3.6	Forholdet til den generelle lønnsutvikling.....	38
5.3.7	Ansiennitet	39
5.3.8	Særskilte samfunnsmessige forhold	39
5.3.9	Forholdet til folkevalgte i andre land.....	39
5.3.10	Godtgjøringene til statsminister og regjeringsmedlemmer i forhold til stortingsrepresentanter	39
5.3.11	Samordning av godtgjøring til folkevalgte med flere verv.....	39
5.4	Utvalgets tilrådinger om godtgjøring.....	40
5.4.1	Den generelle lønnsutviklingen bør ligge til grunn for endringer i godtgjøringene	40
5.4.2	Lønnskommisjonen bør rapportere om forholdet til den generelle lønnsutviklingen.....	40
5.4.3	Lønnskommisjonen bør rapportere om utviklingen i de nordiske landene.....	40
5.4.4	Godtgjøringene bør justeres med samme prosentsats.....	40
5.4.5	Stortinget, kommuner og fylkeskommuner anbefales å samordne godtgjøringen for ulike folkevalgte verv.....	40
6.	Evalueringsordningen med Stortingets lønnskommisjon	40
6.1	Ordninger før Stortingets lønnskommisjon i 1996.....	40
6.1.1	Lønnsinnplassering før lønnskommisjonen av 1991	40
6.1.2	Lønnskommisjonen av 1991.....	41
6.2	Etableringen av Stortingets lønnskommisjon i 1996	41
6.3	Gjennomgang av økonomiske ordninger i 2003	42
6.4	Lønnskommisjonens innstillinger og vurdering	43
6.4.1	Innstillingene fra lønnskommisjonen.....	43
6.4.2	Vurderingene til lønnskommisjonens medlemmer.....	45
6.5	Presidentskapets vurderinger av innstillingene fra lønnskommisjonen	46
6.5.1	Innstillingene fra presidentskapet	46
6.5.2	Samtale mellom presidentskapet og utvalgets leder.....	47
6.6	Fastsettelsen av lønn i Høyesterett og relasjonen til lønn til statsminister og statsråder	48
6.7	Utvalgets vurderinger	49
6.7.1	Om kommisjonens mandat og arbeid og kommisjonens betydning for utviklingen av godtgjøringen	49
6.7.2	Alternative måter å organisere fastsettelsen av godtgjøringen på	50
6.8	Utvalgets tilrådinger om lønnskommisjonen.....	50
6.8.1	Ordningen med lønnskommisjon.....	50
6.8.2	Ansvarsområdet til lønnskommisjonen.....	50
6.8.3	Lønnskommisjonens medlemmer.....	50
6.8.4	Navn på lønnskommisjonen	51
6.8.5	Mandatet til lønnskommisjonen.....	51
6.8.6	Merknad fra Steinar Nørstebø.....	51

Vedlegg

Vedlegg 1 Tabeller

Tabell 3.1 Grunnlagstall fra PAI-registeret 2001–2019: Godtgjøring pr. år rapportert på ordførere og fylkesordførere

Tabell 4.1 Lønn/godtgjøring per år for ulike stillingstyper.

Tabell 6.1 Høyesterett: Utvikling i årslønn fra 2007 og fram til i dag

Tabell 6.2 Lønnsutviklingen ulike dommere og statsministeren. Prosentvise tillegg fra 2007 og fram til i dag.

Vedlegg 2 Kommentarer fra nåværende og tidligere medlemmer av lønnskommisjonen

Vedlegg 3 Oversikt over innstillinger i Stortinget knyttet til lønnskommisjonen og endringer i godtgjøringer.

Vedlegg 4 Litteratur



STORTINGET

Dokument 20

(2020–2021)

Rapport til Stortingets presidentskap
fra utvalg nedsatt for å utrede felles prinsipper for godtgjøring til politikere på alle forvaltningsnivåer

Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalg nedsatt for å utrede felles prinsipper for godtgjøring til politikere på alle forvaltningsnivåer

Til Stortinget

1. Oppnevning og mandat

Stortingets presidentskap besluttet 18. juni 2020 å nedsette et utvalg som skal utrede felles prinsipper for godtgjøring til politikere på alle forvaltningsnivåer.

1.1 Mandat

Mandatet for utvalget lød som følger:

«Utvalg som skal utrede felles prinsipper for godtgjørelse til politikere på alle forvaltningsnivåer.»

Bakgrunn

Stortinget fattet 28. april 2020 følgende vedtak, jf. Dokument 8:31 S (2019–2020) og Innst. 177 S (2019–2020):

«Stortinget ber Stortingets presidentskap om å nedsette et utvalg som skal utrede felles prinsipper for godtgjørelse til politikere på alle forvaltningsnivåer. Utvalget skal også evaluere ordningen med Stortingets lønnskommisjon. Utvalget gis en bred sammensetning der også KS er representert. Inntil saken fremlegges for Stortinget, fryses godtgjørelsen for stortingsrepresentanter og medlemmer av regjeringen på dagens nivå.»

Som det fremgår, skal utvalget både utrede felles prinsipper for godtgjørelse til politikere på alle forvaltningsnivåer og evaluere ordningen med Stortingets lønnskommisjon.

Relevant regelverk

STORTINGSREPRESENTANTER OG REGJERINGSMEDLEMMER
M.FL.

Det er ulike grunnlag for fastsettelse av godtgjørelse til de forskjellige gruppene politikere. For stortingsrepresentantene fremgår det av Grunnloven at de skal ha godtgjørelse for sitt verv. Før lønnskommisjonens opprettelse var deres godtgjørelser koblet opp til avlønningen av underdirektører i staten. Godtgjørelsen til regjeringens medlemmer var fram til 1991 koblet opp til avlønningen av dommere i Høyesterett.

Stortingets lønnskommisjon ble opprettet av Stortinget 21. juni 1996 ved følgende vedtak (jf. også Innst. S. nr. 282 (1995–96)):

«Stortingets lønnskommisjon fastsetter med Stortingets samtykke den årlige godtgjørelsen til stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer. Stortingets presidentskap oppnevner lønnskommisjonens leder og to andre medlemmer for fire år. Lederen innkaller til møter i kommisjonen. Kommisjonen er beslutningsdyktig når alle medlemmer er til stede. Presidentskapet kan fastsette utfyllende regler for kommisjonens virksomhet. ...»

Utfyllende regler for kommisjonens virksomhet ble gitt av Stortingets presidentskap 21. juni 1996 i medhold av stortingsvedtaket samme dag, og med tilføyelse gitt 24. november 2005. Der finner man prinsippene for fastsettelse av den årlige godtgjørelsen til stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer:

«Kommisjonens oppgave i henhold til Stortingets vedtak er – med Stortingets samtykke – å fastsette den årlige godtgjørelsen til stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer. Kommisjonen skal fastsette den samme godtgjørelsen til alle stortingsrepresentantene. Kommisjonen skal fastsette en høyere godtgjø-

relse til statsministeren enn til de øvrige regjeringsmedlemmene. Kommisjonens vurdering og fastsettelse skjer på fritt grunnlag. Godtgjørelsene fastsettes enten til bestemte kronebeløp eller i forhold til andre satser eller beløp. Kommisjonen skal en gang i året overveie om godtgjørelsene bør endres, og legge sine beslutninger fram for Presidentskapet. Kommisjonen skal begrunne sine beslutninger. Kommisjonen kan engasjere sekretær og sakkyndig bistand.»

Kommisjonen har siden opprettelsen bestått av en leder og to medlemmer. Medlemmene har hatt bakgrunn fra akademia, næringsliv og som riksmeklere. Sekretærbistand ytes fra Stortingets administrasjon.

Kommisjonen har normalt tre møter i løpet av våren før den fremmer innstilling til Stortingets presidentskap når lønnsoppgjørene er avsluttet, vanligvis i slutten av mai. Siden opprettelsen av lønnskommisjonen i 1996 har kommisjonen avgitt årlige innstillinger om godtgjørelser for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer. Det endelige vedtaket om regulering av godtgjørelsen fastsettes av Stortinget, ettersom Grunnloven § 65 annet ledd er vurdert å være til hinder for at denne avgjørelsen for stortingsrepresentantenes vedkommende delegeres til andre enn Stortinget.

Politiske rådgivere og statssekretærer får sin godtgjørelse administrativt fastsatt av Statsministerens kontor.

FOLKEVALGTE I KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

Grunnlovens § 49 annet ledd fastsetter at innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer.

For politikere i kommuner og fylkeskommuner er det kommuneloven § 8-4 som regulerer godtgjørelsen. Det bestemmes der at den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv har krav på godtgjøring for sitt arbeid. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift om slik godtgjøring.

Det følger av prinsippet om det kommunale selvstyret at kommunene skal kunne beslutte dette selv, og det kan dermed være store variasjoner lokalt knyttet til hvilke regler som er gitt om godtgjørelsen og nivået på denne.

Godtgjørelse til politikere i kommuner og fylkeskommuner fastsettes i forskrift vedtatt av kommunestyret og fylkestinget iht. kommuneloven § 8-4.

KS arbeider med en veileder for folkevalgtes rettigheter etter kommunelovens § 8.

Avgrensninger og presiseringer

FELLES PRINSIPPER FOR GODTGJØRELSE

Utvalget skal utrede felles prinsipper for godtgjørelse til politikere på alle forvaltningsnivåer. Dette omfatter folkevalgte både på Stortinget, i regjeringen og i kommunene og fylkeskommunene, og politiske verv og stillinger samme steder. I regjeringen omfattes for ek-

sempel både statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere og andre stillinger som utnevnes på politisk grunnlag.

Det er naturlig nok noen ulikheter mellom politikere på henholdsvis sentralt og lokalt nivå, eksempelvis hvorvidt det er et heltids- eller deltidsverv, og hvorvidt vervet/ godtgjørelsen kan føre til avkortning i ytelser fra Nav. Dette må utvalget ta i betraktning. Videre må kommunenes og fylkeskommunenes selvråderett legges til grunn ved vurdering av prinsipper for godtgjørelse for lokalpolitikere.

Utvalget skal vurdere felles prinsipper for fastsettelse av «godtgjørelse» som sådan, dvs. kun selve honoraret/«lønnen». Utvalget skal altså ikke vurdere felles prinsipper for andre typer ytelser eller former for utgiftsdekning e.l. Utvalget skal heller ikke se på felles prinsipper for økonomiske ordninger for fratrådte politikere, slik som fratredelsesytelse, etterlønn og pensjon. Ved vurdering av prinsipper for godtgjørelse på tvers av forvaltningsnivåer må det likevel tas hensyn til forskjeller i utformingen av det samlede godtgjørelsessystemet, for eksempel ulikheter i pensjonsordninger og ytelser fra Nav.

Utvalget kan vurdere om det bør skje større grad av koordinering eller samordning mellom ytelser fra flere politiske verv og oppnevnelser osv. som en person innehar samtidig. Utvalget kan også se hen til det generelle nivået på andre ytelser eller former for utgiftsdekning ved vurdering av nivået på godtgjørelsen.

Utvalget skal i sitt arbeid se hen til hvordan fastsettelsen av godtgjørelsen gjøres i andre grupper det er naturlig å sammenligne seg med, og hvordan godtgjørelsen til politikere i andre nordiske land fastsettes.

Utover de avgrensningene og presiseringene som er gjort ovenfor, skal utvalget gjøre sine vurderinger på fritt grunnlag.

EVALUERING AV STORTINGETS LØNNSKOMMISJON

Utvalget skal som en del av sitt arbeid evaluere ordningen med Stortingets lønnskommisjon. Utvalgets evaluering av kommisjonen skal omfatte vurderinger av kommisjonens mandat og arbeid, og hvilken betydning kommisjonen har hatt for utviklingen av godtgjørelsen til stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer. Utvalget skal dessuten vurdere hvordan denne ordningen fungerer sammenlignet med alternative måter å organisere lønnsfastsettelsen på, eksempelvis at godtgjørelsen bør knyttes til gitte satser eller et prosentvis tillegg. Utvalget må gjøre sin evaluering av lønnskommisjonen sett i sammenheng med at det skal utredes felles prinsipper for fastsetting av godtgjørelsen for politikere på alle forvaltningsnivåer. Utvalget kan herunder vurdere om lønnskommisjonens mandat skal utvides til å omfatte andre grupper på statlig nivå enn stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.

BEMANNING OG BUDSJETT

Sekretariatet for utvalget bemannes med ansatte fra administrasjonen. Utvalget får et budsjett på 900 000 kroner.

FRIST

Utvalget skal levere sin rapport til Stortingets presidentskap innen 31. desember 2020.»

1.2 Utvalgets tolkning av mandatet

Mandatet omfatter i prinsippet en vurdering av godtgjøringen til alle politikere, men utvalget har avgrenset sine vurderinger til heltidspolitikere. Vurderingene i rapporten gjelder derfor i hovedsak heltids folkevalgte på nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

Grunnloven slår fast at representanten skal ha en godtgjøring, og at det er Stortinget selv som skal fastsette denne. Utvalget har lagt til grunn at det ikke skal komme med forslag som krever grunnlovsendring.

Utvalget er ikke bedt om å foreslå kronenivået på godtgjøringene, og utvalget har ingen konkrete anbefalinger om dette.

Mandatet framhever at kommunenes og fylkeskommunenes selvråderett må ligge til grunn ved vurdering av prinsipper for godtgjøring for lokalpolitikere. Kommuner og fylkeskommuner er i lov gitt frihet til å gi forskrift om slik godtgjøring. Utvalget har lagt til grunn at det ikke skal komme med forslag som krever endringer i kommuneloven.

Utvalget er bedt om kun å vurdere godtgjøring i form av honorar eller lønn og ikke andre former for ytelser, utgiftsdekning eller økonomiske ordninger for fratradte politikere. For å gi en helhetlig framstilling av dagens situasjon har utvalget likevel ønsket å gi en kort oversikt over hvilke ordninger som finnes. Dette er blant annet relevant for å tydeliggjøre hvilke formelle rettigheter som folkevalgte ikke automatisk er omfattet av. Utvalget har i sine vurderinger ikke drøftet disse ordningene nærmere.

Mandatet åpner for at utvalget kan se på behovet for samordning av ytelser når en tillitsvalgt har flere verv eller stillinger samtidig. Utvalget har ikke vurdert dette som en sentral problemstilling, men har likevel hatt en kort drøfting av den.

Utvalget er kjent med at enkelte partigrupper på Stortinget eller politiske partier har innført egne ordninger som påvirker den samlede godtgjøringen den enkelte folkevalgte mottar. Dette omfatter både ordninger med partiskatt og ordninger med ekstra godtgjøring for parlamentariske ledere. Slike ordninger faller utenfor mandatet til utvalget og er ikke vurdert.

Fristen for utvalgets arbeid har ikke gjort det aktuelt å gjennomføre omfattende egne studier eller undersøkelser, slik for eksempel den danske vederlagskommi-

sjonen gjorde i forbindelse med sin rapport, som ble lagt fram i 2018. Utvalget har derfor lagt til grunn at vurderingene i hovedsak baseres på eksisterende informasjon blant annet fra SSB og KS.

1.3 Oversikt over hvor i utvalgets rapport de ulike spørsmålene i mandatet er drøftet

I punkt 3.1 og 3.2 i mandatet bes utvalget svare på flere konkrete spørsmål. Oversikten nedenfor gir en kort oversikt over hvor i rapporten de ulike spørsmålene i mandatet er drøftet.

«Utvalget skal utrede felles prinsipper for godtgjørelse til politikere på alle forvaltningsnivåer. Dette omfatter folkevalgte både på Stortinget, i regjeringen og i kommunene og fylkeskommunene, og politiske verv og stillinger samme steder. I regjeringen omfattes for eksempel både statsråder, statssekretærer, politiske rådgivere og andre stillinger som utnevnes på politisk grunnlag.»

Utvalget har i kapittel 5 gått gjennom teori på området og lønnsdannelsen i det norske arbeidslivet og gjort egne vurderinger av dette spørsmålet.

«Det er naturlig nok noen ulikheter mellom politikere på henholdsvis sentralt og lokalt nivå, eksempelvis hvorvidt det er et heltids- eller deltidsverv, og hvorvidt vervet/godtgjørelsen kan føre til avkortning i ytelser fra Nav. Dette må utvalget ta i betraktning. Videre må kommunenes og fylkeskommunenes selvråderett legges til grunn ved vurdering av prinsipper for godtgjørelse for lokalpolitikere.»

Utvalget har drøftet dette i kapittel 3 og eksplisitt avgrenset vurderingene til (i all hovedsak) heltidspolitikere.

«Utvalget skal vurdere felles prinsipper for fastsettelse av «godtgjørelse» som sådan, dvs. kun selve honoraret/ «lønnen». Utvalget skal mao. ikke vurdere felles prinsipper for andre typer ytelser eller former for utgiftsdekning e.l. Utvalget skal heller ikke se på felles prinsipper for økonomiske ordninger for fratradte politikere, slik som fratredelsesyttelse, etterlønn og pensjon. Ved vurdering av prinsipper for godtgjørelse på tvers av forvaltningsnivåer må det likevel tas hensyn til forskjeller i utformingen av det samlede godtgjørelsessystemet, for eksempel ulikheter i pensjonsordninger og ytelser fra Nav.»

Utvalget har drøftet dette i kapittel 3 og avgrenset vurderingene til normal godtgjøring.

«Utvalget kan vurdere om det bør skje større grad av koordinering eller samordning mellom ytelser fra flere politiske verv og oppnevnelser osv. som en person innehar samtidig. Utvalget kan også se hen til det generelle nivået på andre ytelser eller former for utgiftsdekning ved vurdering av nivået på godtgjørelsen.»

Utvalget har drøftet dette i kapittel 3 i forbindelse med gjennomgangen av eksisterende ordninger for

godtgjøring til folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner, og har kommet med en tilråding i kapittel 5.

«Utvalget skal i sitt arbeid se hen til hvordan fastsettelsen av godtgjørelsen gjøres i andre grupper det er naturlig å sammenligne seg med, og hvordan godtgjørelsen til politikere i andre nordiske land fastsettes.»

Utvalget har i kapittel 4 sett på utviklingen i lønnsnivået generelt og for spesifikke grupper i forhold til godtgjøring til folkevalgte på sentralt nivå. Kapittel 4 omfatter også en sammenlikning av de nordiske landene. I kapittel 5 er det også en kort gjennomgang av lønnsdannelsen i norsk arbeidsliv. I avsnitt 6.6 gis en kort gjennomgang av lønnsfastsettelsen i domstolene, spesielt Høyesterett.

«Utover de avgrensningene og presiseringene som er gjort ovenfor, skal utvalget gjøre sine vurderinger på fritt grunnlag.»

Dette har ligget til grunn for hele utvalgets arbeid.

«Utvalget skal som en del av sitt arbeid evaluere ordningen med Stortingets lønnskommissjon. Utvalgets evaluering av kommisjonen skal omfatte vurderinger av kommisjonens mandat og arbeid, og hvilken betydning kommisjonen har hatt for utviklingen av godtgjørelsen til stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer.»

Utvalget har drøftet dette i kapittel 6.

«Utvalget skal dessuten vurdere hvordan denne ordningen fungerer sammenlignet med alternative måter å organisere lønnsfastsettelsen på, eksempelvis at godtgjørelsen bør knyttes til gitte satser eller et prosentvis tillegg. Utvalget må gjøre sin evaluering av lønnskommisjonen sett i sammenheng med at det skal utredes felles prinsipper for fastsetting av godtgjørelsen for politikere på alle forvaltningsnivåer. Utvalget kan herunder vurdere om lønnskommisjonens mandat skal utvides til å omfatte andre grupper på statlig nivå enn stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.»

Utvalget har drøftet spørsmål om lønnskommisjonens mandat i kapittel 6, mens spørsmål knyttet til prinsipper for fastsettelse av godtgjøring er drøftet i kapittel 5.

1.4 Utvalgets sammensetning og arbeid

1.4.1 Sammensetning

Stortingets presidentskap fikk fullmakt til å nedsette utvalget. Utvalget ble gitt følgende sammensetning:

1. Ådne Cappelen, forsker, SSB, leder
2. Gunn Marit Helgesen, første nestleder KS
3. Hans Andreas Limi, stortingsrepresentant
4. Kristine Nergaard, forskningskoordinator
5. Steinar Nørstebø, regionsekretær
6. Per Harald Rødvei, førsteamanuensis
7. Ingjerd Schou, stortingsrepresentant

8. Dag Henrik Sandbakken, fagsjef
9. Rita Skjærvik, Senior Vice President
10. Karianne Tung, daglig leder

Stortingets administrasjon har vært sekretariat for utvalget. Sekretariatet har bestått av Cathrine Brevik Førland, Per S. Nestande og Elisabeth Solvang. Sabrina Stenvik Nystuen har hatt ansvar for administrative og praktiske spørsmål knyttet til utvalgets arbeid. Erik Eriksen, Linda Lien og Ina Elisabeth Pedersen har lest korrektur på rapporten.

1.4.2 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt seks møter. Møtene har funnet sted i Oslo, men på grunn av covid-19-situasjonen har mange av utvalgets medlemmer deltatt digitalt på møtene. På de ulike møtene har utvalget hatt drøftinger med utgangspunkt i tekster som delvis er ført i pennen av medlemmer i utvalget og delvis av sekretariatet. Medlemmene har i tillegg vært oppfordret til å komme med skriftlige innspill til tekstutkastene.

Utvalget har gått gjennom de årlige innstillingene fra lønnskommisjonen og Stortingets presidentskap, og har i tillegg basert sine vurderinger på eksisterende data og informasjon blant annet fra KS og SSB. I tillegg har vurderingene tatt utgangspunkt i tilgjengelig relevant teori. Utvalget ba i tillegg Stortingets utredningsseksjon om å utarbeide en oppdatert versjon av et tidligere notat som sammenligner godtgjøringene for parlamentarikere i de nordiske landene. Utredningsseksjonen ble også bedt om å innhente noe annen informasjon fra de andre nordiske landene, blant annet om hvordan godtgjøringer fastsettes og er regulert. Utvalget har i tillegg gått gjennom rapporten fra den danske vederlagskommisjonen fra 2018.

Til sammen fire personer har vært medlemmer av lønnskommisjonen fra 2013 og til i dag. Disse fire ble invitert til å svare skriftlig på noen spørsmål knyttet til deres erfaringer og arbeidet i kommisjonen. Utvalgets leder har også hatt en samtale med Stortingets nåværende presidentskap om erfaringene med lønnskommisjonen.

2. Sammen drag av utvalgets vurderinger og forslag

2.1 Gjeldende ordninger og føringer

Folkevalgte har ikke et tilsettingsforhold, men har et verv eller ombud, og de får en godtgjøring og ikke lønn.

Arbeidsmiljøloven, ferieloven, statsansatteloven og tariffavtaler gjelder ikke direkte for stortingsrepresentantene. Statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere omfattes heller ikke av det vanlige lov- og avtaleverk som omfatter arbeidstakere. Kommuneloven fra 2018

lovfester det lokale selvstyret. KS anbefaler at alle kommunestyre og fylkesting skal vedta et reglement for godtgjøring. Dette skal legge grunnlaget for de folkevalgtes økonomiske kompensasjon og rettigheter som for ordinære arbeidstakere vil dekkes gjennom velferdslovgivningen og folketrygden.

Folkevalgte får altså ikke automatisk de samme rettighetene som arbeidstakere. Samtidig viser gjennomgangen i kapittel 3 at det både for sentrale, fylkeskommunale og kommunale politikere er innført ordninger for bl.a. ferie (ikke lovfestet på kommunalt og fylkeskommunalt nivå), sykepenger og permisjoner som på mange områder tilsvarer det som gjelder i ordinære arbeidsforhold.

Utvalget viser til at det er stor variasjon mellom ulike kommuner og stor variasjon i utformingen av ordningene for godtgjøring. Det ligger utenfor utvalgets mandat å skulle gjøre en systematisk analyse av om det er spesielle faktorer som er avgjørende for nivået på godtgjøringen. Eksempelene i kapittel 3 indikerer at størrelsen på kommunen er en viktig faktor, men trolig vil også den økonomiske situasjonen til kommunen påvirke dette. Det kan heller ikke utelukkes en viss smitteeffekt mellom system og nivå i sammenlignbare kommuner i samme region.

En del folkevalgte har flere verv i en kommune og/eller fylkeskommune. Utvalget er kjent med at det har vært eksempler på at samlet godtgjøring som følge av mange verv er blitt oppfattet som urimelig høy. Som det framgår av eksempelene i kapittel 3, er det noen steder etablert regler som begrenser samlet godtgjøring til hver folkevalgt. Utvalget har imidlertid ikke gjort noe forsøk på en systematisk kartlegging av hvor vanlig det er med slike kumulative begrensninger.

2.2 Utvikling i godtgjøringer i forhold til generell lønnsutvikling og andre nordiske land

Kapittel 4.1 viser at norske politikere på nasjonalt nivå har hatt samme utvikling i godtgjøring som lønnsutviklingen i samfunnet generelt. Sammenliknet med ledere i departementene og direktører i staten ellers er godtgjøringen til folkevalgte litt lavere enn for tjue år siden. Mens politikernes godtgjøring har fulgt den generelle lønnsutviklingen, har lederlønningene i staten økt litt mer. Godtgjøringen til stortingsrepresentantene var i 2019 omtrent lik 95-persentilen i lønnsfordelingen. Det betyr at det var 5 prosent av lønnstakerne som hadde høyere lønn enn representantene og 95 prosent som hadde lavere lønn. Statsrådene var omtrent på 99-persentilen. Folkevalgte i kommuner og fylker har over tid fått økt sin godtgjøring sammenliknet med folkevalgte på nasjonalt nivå. Godtgjøringen til fylkesordførere er gjennomgående litt høyere enn godtgjøringen til stortingsrepresentanter, men klart lavere enn statsrådenes.

Avsnitt 4.2 viser at sammenlikninger av godtgjøring til folkevalgte mellom land er beheftet med usikkerhet av flere grunner. Det skyldes blant annet forskjeller i prisnivå og dermed kjøpekraften, vanlig lønnsnivå og skattenivå. Men ved å sammenligne nivået på politikernes godtgjøring i det enkelte land med gjennomsnittlig inntekt eller lønn i landet, unngås noen sammenlikningsproblemer. Da viser det seg at nivået i Norge er ganske gjennomsnittlig. Norske stortingsrepresentanter har en godtgjøring som ikke er hverken spesielt høy eller lav sammenliknet med inntektsnivået i Norge sett i et nordisk perspektiv. Sammenliknet med parlamentarikere i EU er nivået i Norge snarere litt lavt, men her er vi på mer usikker grunn.

Gjennomgangen i avsnitt 4.2 viser at i alle de nordiske landene har statsminister og regjeringsmedlemmer høyere godtgjøring enn parlamentsmedlemmene, og statsministeren har den høyeste godtgjøringen. I alle landene er det innført en kobling mellom godtgjøringen til parlamentspresident og statsminister (statsråder på Island).

Kapittel 5 gjør rede for mulige prinsipper som kan legges til grunn for godtgjøring til folkevalgte politikere. Det er ikke lett å finne fram til prinsipper som er så konkrete at man kan si noe i retning av at norske stortingsrepresentanter bør ha en årlig godtgjøring som er så og så stor. En slik «omtrentlighet» er vi ikke alene om i Norge, noe en gjennomgang av analyser i andre nordiske land viser. Likevel har man et nivå på godtgjøringen i de nordiske landene som ikke er veldig forskjellig. Det er ingen åpenbar begrunnelse for et prinsipp som sier at norske folkevalgte skal ha samme relative lønns plassering som folkevalgte for eksempel i Danmark og Sverige. Men dersom det norske nivået hadde avveket betydelig fra nivået i land vi normalt sammenligner oss med, ville man måttet lete etter gode begrunnelser.

2.3 Prinsipper for fastsettelse av godtgjøring til folkevalgte

Utvalget peker på at retten til godtgjøring for stortingsrepresentanter følger av Grunnloven. Utvalget har drøftet flere mulige prinsipper som kan være relevante momenter i vurderingen av godtgjøringen til folkevalgte. Samtidig er det også en del særegenheter ved rollen som folkevalgt som gjør at det er vanskelig å komme fram til enkle og konsistente prinsipper. Både (den manglende) teorien, tidligere vurderinger i Norge, jf. kapittel 6, og rapporten fra den danske vederlagskommissjonen illustrerer dette. Utvalget drøfter nedenfor ulike forhold som det mener bør ligge til grunn ved fastsettelse og endring av folkevalgtes godtgjøringer.

2.3.1 Åpenhet

Utvalget peker på at åpenhet om godtgjøringene kanskje er det mest sentrale prinsippet. Det var også en

viktig konklusjon i rapporten fra den danske vederlagskommisjonen, jf. avsnitt 4.2.1.1. Diskusjon og åpenhet i Stortinget, kommuner, fylkeskommuner og i samfunnet generelt kan ikke bare bidra til å avdekke urimelige eller utilsiktede sider ved eksisterende ordninger, men også bidra til å skape forståelse for de prinsipielle forskjellene mellom rollen til de folkevalgte og arbeidstakere.

2.3.2 Godtgjøringene er en politisk beslutning

Utvalget mener det er generell enighet om at godtgjøringen til folkevalgte må være god nok. Samtidig viser gjennomgangen at selv om det er mulig å samle seg om noen prinsipper for godtgjøringene, gir disse bare en grov veiledning når det faktiske nivået (eller endringer i det) skal fastsettes. Det er derfor nødvendig å gjøre en samlet vurdering av ulike hensyn når nivåene for godtgjøringen til statsminister, statsråder og stortingsrepresentanter fastsettes eller endres. Dette er i siste instans dermed en politisk mer enn en faglig beslutning.

Utvalgets medlem Steinar Nørstebø slutter seg til vurderingen av at godtgjøringen må være god nok, men mener dagens nivå på godtgjøringene for både stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer er for høyt. Han mener at stortingsrepresentanter ikke bør ligge i den øverste tidelen av lønnsfordelingen.

2.3.3 Nivået må sikre at alle kan være folkevalgte uavhengig av økonomisk bakgrunn

Utvalget mener at godtgjøringene i seg selv ikke er eller bør være en avgjørende motivasjonsfaktor for å stille til valg. Godtgjøringene må imidlertid ikke være så lave at det hindrer en bred og god rekruttering til ombudene som folkevalgte, eller at det sår tvil om de folkevalgtes uavhengighet. Det er dermed et viktig prinsipp at godtgjøringene sikrer at alle kan være folkevalgte uavhengig av økonomisk bakgrunn. Samlet sett mener utvalget at godtgjøringene derfor må ligge på et relativt høyt nivå, og klart over gjennomsnittlig lønnsinntekt i samfunnet, og mener det er tilfelle i dag. Utvalget er ikke bedt om å vurdere det konkrete nivået på godtgjøringene som sådan og har ikke tilrådinger om dette.

Utvalgets medlem Steinar Nørstebø viser til sin merknad under punkt 5.3.2 og mener likevel det er rimelig at det er en viss nivåforskjell mellom stortingsrepresentanter, regjeringsmedlemmer og statsministeren. Han mener stortingsrepresentanter ikke bør ligge i den øverste tidelen av lønnsfordelingen. Hensynet til at godtgjøringsnivået skal ha god legitimitet i befolkningen, gjør at politikerne bør ha et lavere godtgjøringsnivå enn i dag.

2.3.4 Rollen som folkevalgt i forhold til situasjonen for arbeidstakere

Det er en prinsipiell forskjell mellom rollen til en arbeidstaker og en folkevalgt, og dermed også mellom den lønn og den godtgjøring som de to gruppene mottar. Dette knytter seg både til hvilke formelle og automatiske rettigheter en arbeidstaker har i forhold til en folkevalgt, men også mer prinsipielt hva lønn og godtgjøring skal kompensere og dekke. Folkevalgte kan oppleve stor arbeidsbelastning, uregelmessig arbeidstid og liten mulighet til å koble helt av og ta sammenhengende ferie, men dette gjelder også for mange grupper av ordinære arbeidstakere. Imidlertid må nivået på godtgjøringene til en viss grad reflektere at folkevalgte har mindre «jobbsikkerhet» og færre sosiale rettigheter enn arbeidstakere. Gjennomgangen i kapittel 3 viser samtidig at det både for sentrale, fylkeskommunale og kommunale folkevalgte er innført ordninger for bl.a. ferie (ikke lovfestet for folkevalgte på kommunalt og fylkeskommunalt nivå), sykepenger og permisjoner som på mange områder tilsvarer det som gjelder i ordinære arbeidsforhold. Godtgjøringsnivået må samlet sett også stå i et rimelig forhold til den eksponering og det ansvar som følger med rollen som folkevalgt på ulike nivåer.

2.3.5 Forholdet til andre spesielle grupper i Norge

Det har gjennom årene vært en tilbakevendende diskusjon om hvorvidt godtgjøringene skal ses i forhold til den generelle lønnsutvikling, eller om også utviklingen for spesielle grupper er relevant. Som vist i kapittel 6, har godtgjøringen til stortingsrepresentanter gjennom årene vært koblet til underdirektørlønn i staten og deretter et særskilt lønnstrinn i statens lønnsregulativ. Et mer fleksibelt lønnssystem i staten gjorde etter hvert en slik direkte kobling irrelevant. Senere har lønnskommisjonen flere ganger tatt opp utviklingen i godtgjøringene relativt til utviklingen i lønningene for departementsråder og ekspedisjonssjefer i departementene. I tillegg har også dommerlønnene, inkludert lønningene til høyesterettsdommere, blitt trukket inn i vurderingene.¹ Også den danske vederlagskommisjonen trakk fram utviklingen i lederlønningene til sentrale embetsmenn i sine vurderinger.

Gjennomgangen i avsnitt 3.2 viser at den tidligere koblingen mellom rådmannslønn og godtgjøringen til ordfører i stor grad er forlatt, og at det i stedet gjøres en kobling til godtgjøringen som statsråder eller stortingsrepresentanter får. Dette kan ses som en parallell til at det ikke lenger er en kobling mellom godtgjøring til sentrale folkevalgte og embetsmenn i departementene.

1. Kapittel 6.7 omtaler nærmere utviklingen i lønningene i Høyesterett og koblingen mellom lønningene der og lønningene til statsminister og statsråder.

Utvalget mener det er uheldig å koble nivået på godtgjøringene til folkevalgte direkte til en relativt snever gruppe lønnsmottakere. Det er ikke ønskelig at lønnsutviklingen til én gruppe – uavhengig av årsaken til lønnsutviklingen og om den i seg selv er ønskelig – automatisk skal slå direkte inn på nivået på godtgjøringene til folkevalgte. De folkevalgtes arbeidsoppgaver og ansvar er prinsipielt av en annen karakter enn det som tilligger for eksempel høyere embetsstillinger i staten, selv om det også finnes likheter.

Utvalget mener det vil være uheldig om godtgjøringen til folkevalgte kobles til ledere i staten, en gruppe som har hatt en sterkere lønnsutvikling enn befolkningen for øvrig. Gitt Stortingets konstitusjonelle status vil det være uheldig at representantenes godtgjøring styres av regjeringens avlønninger av statlige ledere og embetsmenn. Stortinget har tvert imot, både gjennom konstitusjonell sedvane og det parlamentariske prinsipp, en betydelig rett til å øve innflytelse også på avgjørelser som det ikke har rett til å gripe inn i direkte. Dette gjelder også områder som forfatningsmessig tilligger Kongen (Andenæs 1984). Hvis Stortinget mener det er problematisk at statlige lederlønninger «drar ifra» folkevalgtes godtgjøringsnivå eller den generelle lønnsutviklingen i samfunnet, kan Stortinget gi signal for å moderate førstnevnte.

2.3.6 Forholdet til den generelle lønnsutvikling

Hverken fastsettelse av nivå eller endring i godtgjøringene skjer i et vakuum. Både nivå og endring i godtgjøring må derfor stå i hva som oppfattes som rimelig i forhold til det generelle lønnsnivå og den generelle lønnsutviklingen. Utvalget mener derfor den generelle lønnsutviklingen er den mest relevante indikatoren når det skal foreslås endringer i godtgjøringene. Utvalget støtter dermed prinsippet som har ligget til grunn for de fleste forslagene fra lønnskommisjonen de siste årene, og også de faktiske vedtakene i Stortinget. Utvalget anbefaler at lønnskommisjonen i sine forslag bes om å rapportere om den relative utviklingen i godtgjøringene i forhold til det generelle lønnsnivået, slik at dette kan være del av beslutningsgrunnlaget i Stortinget.

Når man skal fastsette den årlige reguleringen av godtgjøringene, oppstår det et tilsynelatende problem siden årslønna ikke er kjent når Stortinget på våren fatter sitt vedtak om regulering av sin godtgjøring. Man må regne med at den faktiske årslønnsveksten i et år vil kunne avvike fra den forventede veksten som ligger til grunn for regulering av godtgjøringen. Dette «problemet» er imidlertid ikke ukjent hverken for Stortinget eller andre grupper i samfunnet. Hver vår vedtar nemlig Stortinget etter forslag fra regjeringen en regulering av grunnbeløpet i folketrygden. Etter pensjonsreformen i 2011 skjer denne reguleringen på bakgrunn av et anslag på forventet årslønnsvekst. Skulle det vise seg at senere

revisjon av tallene tilsier at grunnbeløpet må justeres, får Stortinget seg forelagt forslag om dette.¹ Så lenge Stortinget knytter sin godtgjøring til utviklingen i det alminnelige lønnsnivået, slik man har vedtatt for reguleringen av grunnbeløpet i folketrygden, har man i realiteten også vedtatt regulering av godtgjøringen.

Utvalgets medlem Steinar Nørstebø slutter seg til vurderingen av at nivået på godtgjøringen skal være godt og klart over gjennomsnitt, men mener dagens nivå, der stortingsrepresentantene er av de 5 prosent høyest lønte, og statsrådene blant de 1 prosent høyest lønte, er for høyt. Etter Nørstebøs mening er det viktig at stortingsrepresentantene ligger under de 10 prosent høyeste i lønnsfordelingen, både med hensyn til legitimitet i befolkningen og på grunn av signaleffekten lavere politikerlønninger vil ha for lederlønsutviklingen, særlig i offentlig sektor, der lønnsutviklingen har vært sterkt stigende de senere årene.

2.3.7 Ansiennitet

Utvalget peker på at ansiennitet er et viktig og anerkjent prinsipp for fastsettelse og sammenlikning av lønningene for arbeidstakere. Det finske parlamentet har et ansiennitetsprinsipp der godtgjøringen er høyest for dem med mer enn tolv års ansiennitet, noe lavere for dem med mellom fire og tolv år, og lavest for dem med mindre enn fire års ansiennitet. Hverken Stortinget eller øvrige nordiske parlamenter har et tilsvarende ansiennitetsprinsipp. Utvalget mener et ansiennitetsprinsipp er i strid med det generelle prinsippet om at alle (ordinære) folkevalgte er likestilte. Utvalget mener også at et verv som folkevalgt ikke skal være en karrierevei i seg selv. Utvalget mener det ikke er aktuelt å differensiere godtgjøringen basert på ansiennitet.

2.3.8 Særskilte samfunnsmessige forhold

Utvalget mener prinsippene for regulering av godtgjøring til folkevalgte og politikere må støtte opp om den norske modellen for lønnsdannelse. Utvalget mener at reguleringen av godtgjøringen i enkeltår bør ta hensyn til særlige samfunnsmessige utfordringer når det er påkrevet, slik Stortinget gjorde ved reguleringen under finanskrisen i 2008/2009, og når det er perioder med stor økonomisk usikkerhet eller pandemier. Dette kan innebære justeringer i profil eller ramme for anbefalt regulering av godtgjøringene.

2.3.9 Forholdet til folkevalgte i andre land

Utvalget viser til at nivået på godtgjøringer til norske folkevalgte sammenlignet med nivået i andre land,

1. Partene i lønnsoppgjørene må også forholde seg til samme utfordringer, jf. at den såkalte frontfagsrammen noen ganger treffer lønnsveksten i industrien, andre ganger er det mindre avvik mellom anslått og reell lønnsvekst. De senere årene har imidlertid treffsikkerheten vært rimelig god.

spesielt de nordiske, også er blitt trukket fram som en referanseramme. Utvalget mener det ikke bør innføres noe prinsipp om at norske godtgjøringer skal kobles direkte til utviklingen i andre nordiske land. Det kan begrunnes på samme måte som hvorfor det ikke er ønskelig å koble godtgjøringene til lønnsutviklingen til en avgrenset gruppe i Norge. Valutakurs og ulike prisnivå gjør uansett en direkte sammenlikning ekstra vanskelig. Likevel mener utvalget at tallene i avsnitt 4.2 gir grunnlag for å si at godtgjøringsnivået i absolutte tall, både i forhold til kjøpekraften og gjennomsnittslønna, ligger på omtrent samme nivå i Norge som i de øvrige nordiske landene. I alle de nordiske landene får statsminister og regjeringsmedlemmer høyere godtgjøring enn parlamentarikerne, og det er en kobling mellom statsministers (statsråder på Island) godtgjøring og parlamentspresidents godtgjøring.

Utvalget mener samtidig det er relevant at nivået og ordningene i de nordiske landene inngår som ett av flere moment i en samlet vurdering av om nivået i Norge er riktig. Det anbefales derfor at lønnskommisjonen med visse mellomrom også rapporterer om dette.

2.3.10 Godtgjøringene til statsminister og regjeringsmedlemmer i forhold til stortingsrepresentanter

Godtgjøringene er ulike for statsminister, statsråder og representanter. I tillegg har Stortinget bestemt at godtgjøringen til stortingspresidenten skal være den samme som til statsministeren, og at det gis ulike tillegg for verv som første visepresident, øvrige visepresidenter og komitéledere. Også i de andre nordiske landene er det en differensiering i godtgjøringene til ulike roller. Utvalget mener systemet med ulike nivå i godtgjøringene for statsminister, statsråder og stortingsrepresentanter bør videreføres.

Gitt bestemmelsen om at godtgjøringen til stortingspresidenten skal være den samme som statsministerens godtgjøring, vil en større økning til statsministeren enn til stortingsrepresentantene automatisk øke avstanden mellom godtgjøringen til stortingspresidenten og ordinære representanter. Utvalget mener det er rimelig at godtgjøringene endres med samme proportsats for statsminister, statsråder og stortingsrepresentanter. Det vil føre til at forholdet mellom godtgjøringene også holder seg konstant over tid.

2.3.11 Samordning av godtgjøring til folkevalgte med flere verv

Som det framkommer i kapittel 3, har ikke utvalget gjort noe forsøk på en systematisk kartlegging av hvor utbredt det er at folkevalgte får en godtgjøring fra flere verv som til sammen gir det som vil oppfattes som et urimelig høyt nivå. Med politiske verv i denne sammenhengen mener utvalget folkevalgte verv som stortings-

representant og verv etter kommunelovens bestemmelser. Utvalget er kjent med at det er relativt vanlig at folkevalgte har flere politiske verv. Det kan for eksempel være politiske verv som ordfører og gruppeleder, men også ordfører i en kommune og medlem av fylkesutvalg og fylkesting. Slike kombinasjoner av politiske verv kan medføre en samlet godtgjøring som tilsvarer mer enn 100 prosent stilling. Utvalget har ikke kartlagt omfanget av ordninger som medfører en samordning i det samlede godtgjøringsnivået over et bestemt nivå. Utvalget legger til grunn at en kombinasjon av flere politiske verv, det være seg på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå, bør gi grunnlag for en noe høyere godtgjøring i sum, enn om man kun innehar ett politisk verv. Imidlertid mener utvalget at det er prinsipielt uheldig om slike kombinasjoner får som konsekvens at den samlede godtgjøringen kommer på et nivå som oppfattes som urimelig høyt.

2.4 Utvalgets tilrådinger om godtgjøring

2.4.1 Den generelle lønnsutviklingen bør ligge til grunn for endringer i godtgjøringene

Utvalget mener den generelle lønnsutviklingen bør ligge til grunn for endringer i godtgjøringene til statsminister, regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentanter.

2.4.2 Lønnskommisjonen bør rapportere om forholdet til den generelle lønnsutviklingen

Utvalget anbefaler at lønnskommisjonen i sine forslag bes om å rapportere om den relative utviklingen i godtgjøringene i forhold til det generelle lønnsnivået i Norge. Utvalget mener lønnskommisjonen, i år det er relevant, bør rapportere om særskilte samfunnsmessige forhold som det bør tas hensyn til i reguleringen når det gjelder profil eller ramme.

2.4.3 Lønnskommisjonen bør rapportere om utviklingen i de nordiske landene

Utvalget mener ordninger og nivå for godtgjøringene i de nordiske landene bør inngå som ett av flere moment i en samlet vurdering av om nivået i Norge er riktig, og anbefaler derfor at lønnskommisjonen med visse mellomrom også rapporterer om dette.

2.4.4 Godtgjøringene bør justeres med samme proportsats

Utvalget mener systemet med ulike nivå i godtgjøringene for statsminister, statsråder og stortingsrepresentanter bør videreføres, men at de årlige prosentvise endringene bør være like for alle disse.

Utvalgets medlem Steinar Nørstebø mener med utgangspunkt i at godtgjøringsnivået er for høyt og at politikerne ligger for høyt i inntektsfordelingen (stortingsrepresentanter blant de 5 prosent høyest lønte og stats-

råder blant de 1 prosent høyest lønnte), at eventuelle økninger i godtgjøringene for alle kategorier folkevalgte bør tilsvare det kronebeløpet gjennomsnittslønnene i samfunnet øker med.

2.4.5 Stortinget, kommuner og fylkeskommuner anbefales å samordne godtgjøringen for ulike folkevalgte verv

Utvalget anbefaler at godtgjøringen til folkevalgte som har folkevalgte verv på flere nivå, bør samordnes slik at det samlede nivået ikke blir oppfattet som urimelig høyt. Utvalget er videre kjent med at mange kommuner og fylkeskommuner regulerer sine godtgjøringer med godtgjøringen til stortingsrepresentantene som referanseramme, og utvalget anbefaler at dette gjøres. Med folkevalgte verv i denne sammenhengen mener utvalget folkevalgte verv som stortingsrepresentant og verv etter kommunelovens bestemmelser.

2.5 Evaluering av ordningen med Stortingets lønnskommisjon

2.5.1 Om kommisjonens mandat og arbeid og kommisjonens betydning for utviklingen av godtgjøringen

Utvalget viser til at kapittel 5 drøfter prinsippene for fastsetting av godtgjøring, mens dette kapittelet vurderer ordningen med lønnskommisjonen og eventuelle alternativer til den.

Lønnskommisjonen har virket i 24 år og har over tid utviklet en praksis med å foreslå en årlig økning i godtgjøringene tilsvarende den forventede generelle lønnsveksten, både for statsminister, regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentanter. Med unntak av i 2018 har også Stortingets presidentskap fulgt innstillingene fra kommisjonen. Samlet sett tyder dette på at presidentskapet er fornøyd med ordningen. Dette inntrykket bekreftes av samtalen med presidentskapet som utvalgets leder hadde.

Ordningen med lønnskommisjonen innebærer at Stortinget får et eksternt forslag til nivå på godtgjøringene og justeringen av denne. Utvalget peker på ordningen ble begrunnet med at den ville bidra til bred tilslutning til godtgjøringene både i politiske organer og blant allmennheten. Ordningen var altså ment å gi en større legitimitet til beslutningen, som i siste instans fattes av Stortinget. Utvalget viser til at lønnskommisjonens innstillinger gjennomgående har vært relativt korte og summariske. Samtidig har lønnskommisjonen i noen tilfeller kommentert spørsmål ut over å foreslå endringer i godtgjøringsnivået. Spesielt gjelder dette vurderingene knyttet til langtidseffekten av å legge den generelle lønnsutviklingen til grunn for endringer i godtgjøringene. Kommisjonen har flere ganger pekt på at dette over tid fører til at stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer får en lavere lønnsutvikling enn

grupper kommisjonen mener det er naturlig å sammenligne med.

Utvalget peker på at det gjeldende mandatet til lønnskommisjonen altså ikke er til hinder for at den kan velge å gjøre grundigere analyser om den mener det er hensiktsmessig, eller det dukker opp særskilte problemstillinger. Samtidig er heller ikke ordningen til hinder for at Stortinget selv kan ta initiativ til mer prinsipielle endringer. Det skjedde blant annet ved endring i lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter i 2012, som også medførte endringer i godtgjøringen, jf. avsnitt 6.5.1. Utvalget mener det er naturlig, gitt lovgrunnlaget, at det er Stortinget som foreslår slike overordnede endringer som påvirker totaliteten av ordningene som gjelder for representantene.

Gjennom de årlige behandlingene av forslagene kan Stortinget gi signaler til lønnskommisjonen. Stortinget kan også gi signaler til kommisjonen gjennom brev, slik det skjedde i 2009, da den ble bedt om å endre tidspunktet for sine forslag, jf. avsnitt 6.4.1. Det er heller ikke noe i veien for at Stortingets presidentskap kan supplere innstillingene fra lønnskommisjonen med analyser fra egen administrasjon eller andre eksterne aktører, som for eksempel SSB.

Utvalget viser til at selv om forslag til endringer i godtgjøringene altså kommer fra en ekstern kommisjon, er det uansett Stortinget som i siste instans vedtar godtgjøringene. Utvalget peker på at selv om innstillingene er blitt vedtatt med stort flertall, har det likevel vært debatt i Stortinget om nivå på og endring av godtgjøringene. Det har også vært en tilbakevendende samfunnsmessig diskusjon om dette. Utvalget mener det er et viktig demokratisk prinsipp at Stortinget selv vedtar den endelige godtgjøringen. Grunnloven hviler blant annet på prinsippet om folkesuverenitet, og utvalget mener debatt og åpenhet om godtgjøringen vil bidra positivt i tillitsforholdet mellom folket og de folkevalgte representantene. Slik sikres det også en fortsatt mulighet for demokratisk påvirkning i spørsmålet om godtgjøring.

Utvalget viser til at lønnskommisjonen siden opprettelsen har bestått av en leder og to medlemmer. Medlemmene har hatt bakgrunn fra akademia, næringsliv og som riksmeklere. Utvalget viser til vurderingene i avsnitt 5.3.8 og mener det er viktig at lønnskommisjonen samlet sett har en bred kompetanse som gjør at den også kan legge fram vurderinger knyttet til relevante samfunnsmessige forhold og folkevalgtes rolle.

Medlemmene Steinar Nørstebø, Rita Skjærvik og Karianne Tung mener at det på bakgrunn av dette bør sikres at lønnskommisjonen til enhver tid har ett eller flere medlemmer som har erfaringsbakgrunn fra sentrale lønnsforhandlinger eller trepartssamarbeidet for øvrig.

Utvalget peker på at det følger av kommuneloven at det er kommunene eller fylkeskommunene selv som skal fastsette regler for arbeidsgodtgjøringen til folkevalgte på disse nivåene, jf. avsnitt 3.2. Samtidig viser utvalget til at mange kommuner og fylkeskommuner har gått fra et system der godtgjøringene ses i forhold til rådmannslønn, til at de ses i sammenheng med godtgjøringen til stortingsrepresentanter. Lønnskommisjonen og Stortinget har gjennom sine vedtak dermed indirekte innflytelse også på godtgjøringen på andre nivåer.

Utvalget viser til at statssekretærer og politiske rådgivere i dag får sine godtgjøringer administrativt fastsatt av Statsministerens kontor, jf. avsnitt 3.1. Nivået på godtgjøringen for statssekretærer er i dag vel 6 000 kroner høyere per år enn for stortingsrepresentantene, mens godtgjøringen til politiske rådgivere ligger om lag 240 000 kroner lavere enn godtgjøringen til representantene. Det er ikke formelle hindringer for at lønnskommisjonen også får ansvar for å foreslå endringer i nivået på godtgjøringene til statssekretærer og politiske rådgivere. Samtidig synes det som dagens ordning fungerer godt og er ukontroversiell. De posisjonene vi her snakker om, skal bidra til nødvendig kompetanse i den politiske ledelsen i et departement, og personene i disse stillingene rekrutteres på en annen måte enn statsråder. Samlet sett mener derfor utvalget at det er formålstjenlig at det også framover er Statsministerens kontor som fastsetter lønningene til statssekretærer og politiske rådgivere.

Utvalget viser til at stortingsrepresentantene ikke får en lønn, men en godtgjøring. Navnet på lønnskommisjonen reflekterer derfor ikke realiteten i oppgaven den har, og kan gjøre det vanskeligere å forklare de prinsipielle forskjellene mellom lønn til vanlige lønnsmotakere og godtgjøringen som folkevalgte politikere får. Utvalget mener derfor det er naturlig å vurdere om lønnskommisjonen bør få et mer dekkende navn.

2.5.2 Alternative måter å organisere fastsettelsen av godtgjøringen på

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere hvordan ordningen med lønnskommisjonen fungerer sammenlignet med alternative måter å organisere lønnsfastsettelsen på. Utvalget viser til at av de 27 EU-landene som var omfattet av en studie i 2015, hadde fem overlatt fastsettelsene av parlamentarisk lønn til et uavhengig organ, jf. avsnitt 4.2.8. Utvalget viser til at i Norden gjelder dette Riksdagen i Finland og Sverige, som oppnevner en uavhengig kommisjon/nemnd som fastsetter godtgjøringene. På Island er det statistikkbyrået som beregner den årlige justeringen, mens det danske Folketinget selv vedtar endringer i nivået. I alle landene er det ulike former for direkte eller indirekte kobling mellom (noen av) godtgjøringene i parlament og regjering. I kapittel 4 framkommer det også at man har ulike prinsip-

per for endringer i godtgjøringene i de andre nordiske landene. Flere følger eller legger vekt på den generelle lønnsutvikling, mens danskene skiller seg ut med en eksplisitt henvisning til lønn i det offentlige arbeidsmarkedet i sin lov om vederlag.

Det følger av lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter at det er Stortinget selv som etter innstilling fra Stortingets lønnskommisjon skal fastsette den godtgjøringen som tilkommer stortingsrepresentantene, statsministeren og regjeringens medlemmer. En endring av denne loven ville derfor vært nødvendig dersom lønnskommisjonen skulle gis økt beslutningsmyndighet. Imidlertid er det tidligere konkludert med at det også vil kreve en endring av Grunnloven dersom andre enn Stortinget skal fastsette godtgjøringen, jf. avsnitt 6.2. Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå en slik endring, og utvalget har derfor ikke realitetsvurdert forslag som krever dette.

Utvalget peker på at det eneste reelle alternativet til en lønnskommisjon er at Stortinget selv både foreslår og vedtar endringer i godtgjøringene. Det vil medføre at det er administrasjonen i Stortinget som må gjennomføre analyser av lønnsutviklingen. Det kan også argumenteres for at dersom prinsippene er klare og robuste nok, er det ikke nødvendig å gå veien om en egen lønnskommisjon, fordi endringene nesten vil gi seg selv. Utvalget peker på at selv om det kan være noen prinsipielt uheldige sider ved at Stortingets administrasjon skulle ha en sentral rolle i fastsettelse av godtgjøringene, er dette trolig håndterbart. Det vil bl.a. uansett være full åpenhet om hvilke tall som ligger til grunn for vurderingene. Likevel kan det være fornuftig med en ekstern vurdering av endringene i tillegg til den interne vurderingen som vil følge av innstillingene fra presidentskapet. Utvalget mener dette skaper økt legitimitet og tillit til det endelige vedtaket.

2.6 Utvalgets tilrådinger om lønnskommisjonen

2.6.1 Ordningen med lønnskommisjon

Et flertall i utvalget, alle medlemmene unntatt Steinar Nørstebø, mener ordningen med lønnskommisjon samlet sett har fungert etter hensikten. Den bidrar til økt legitimitet og tillit, samtidig som den ikke er til hinder for en åpen og nødvendig debatt om godtgjøringene både på Stortinget og i samfunnet ellers. Samlet sett foreslås det derfor at ordningen videreføres.

2.6.2 Ansvarsområdet til lønnskommisjonen

Et flertall i utvalget, alle medlemmene unntatt Steinar Nørstebø, mener dagens ordning, der Statsministerens kontor fastsetter lønningene til statssekretærer og politiske rådgivere, fungerer godt og bør videreføres. Det anbefales derfor ikke at lønnskommisjonen får ansvar også for å fastsette disse godtgjøringene. Utval-

gets medlem Steinar Nørstebø viser til sin merknad i punkt 6.8.6.

2.6.3 Lønnskommisjonens medlemmer

Utvalget mener det til enhver tid bør sikres at lønnskommisjonen har medlemmer som samlet sett har en bred kompetanse som gjør at den også kan legge fram vurderinger knyttet til relevante samfunnsmessige forhold og folkevalgtes rolle.

Medlemmene Steinar Nørstebø, Rita Skjærvik og Karianne Tung mener videre at lønnskommisjonens medlemmer bør ha erfaringsbakgrunn fra sentrale lønnsforhandlinger eller trepartssamarbeidet for øvrig.

2.6.4 Navn på lønnskommisjonen

Utvalget peker på at navnet på lønnskommisjonen ikke reflekterer hva den i realiteten har ansvar for, og foreslår at navnet endres til godtgjøringsutvalget.

2.6.5 Mandatet til lønnskommisjonen

Mandatet til lønnskommisjonen bør endres dersom Stortinget følger forslagene fra utvalget i kapittel 5. Dette omfatter at det bør slås fast at det er den generelle lønnsutviklingen som er den mest relevante indikatoren når det skal foreslås endringer i godtgjøringene, og at reguleringen bør ta hensyn til særlige samfunnsmessige utfordringer når det er påkrevet. Det bør også slås fast at statsminister, statsråder og stortingsrepresentanter skal få de samme prosentvise tilleggene. Lønnskommisjonen bør bes om å rapportere om den relative utviklingen i godtgjøringene i forhold til den generelle lønnsnivået i Norge. Den bør også bes om å rapportere om ordninger og nivå for godtgjøringene i de nordiske landene med visse mellomrom.

2.6.6 Merknad fra Steinar Nørstebø

Utvalgets medlem Steinar Nørstebø går inn for å utvikle ordningen med lønnskommisjon og etablere en ordning der presidentskapet på bakgrunn av fakta-grunnlag som er innhentet av egen administrasjon, fremmer forslag til endringer i godtgjøring for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer.

Den sentrale begrunnelsen for opprettelsen av lønnskommisjonen var ønsket om å skape en armlengdes avstand fra Stortinget til vurderingen av egen godtgjøring. Nørstebø mener dette verken er praktisk mulig eller politisk ønskelig.

Utvalget har en felles forståelse for viktigheten av åpenhet rundt endringer i godtgjøring samt viktigheten av åpen diskusjon om vilkårene for, og nivået på, politikernes godtgjøring.

Historisk har lønnskommisjonens forslag, særlig i årene etter 2013, i liten grad avveket fra nivået gitt i frontfaget. Dessuten har andre instanser enn lønnskommisjonen drøftet, initiert og vedtatt mer betydningsful-

le endringer i politikernes økonomiske vilkår i den perioden kommisjonen har eksistert (Brørby-utvalget 2003 og Stortingets egne lovendringer i 2012). Denne praksisen, sammen med presidentskapets avvisning av kommisjonens forslag i 2018, er eksempler på at Stortinget har intervenert med selvstendige vurderinger når det har vært politisk ønske om det. Stortingspolitikkerne har gjennom denne praksisen aktivt vist offentligheten at det er de som innehar både den formelle og reelle beslutningsmyndigheten i saker som angår folkevalgte politikeres lønns- og arbeidsvilkår.

Nørstebø mener at det ikke er riktig å forsøke, og heller ikke i realiteten er mulig å skape, en reell avstand og nøytralitet mellom forslag til godtgjøringsendringer for politikere og Stortingets beslutninger i slike saker. Det er også viktig for beslutningenes legitimitet i samfunnet at det er politikernes selv som fremmer og forsvarer forslag til endringer i både godtgjøring og andre vilkår.

Dette medlemmets vurdering er at nødvendig bakgrunnsmateriale for forslag fra presidentskapet til Stortinget er av en så tilgjengelig karakter at det uten omfattende arbeid kan fremskaffes av Stortingets administrasjon, som for eksempel Stortingets utredningsseksjon. Det kan også søkes bistand fra for eksempel SSB og Teknisk beregningsutvalg (TBU) for å få fram et tilstrekkelig tallmessig grunnlag for lønnsutviklingen i samfunnet.

Dette medlemmet vil anbefale at Stortingets basistidspunkt for godtgjøringsvurdering skjer etterskuddsvis basert på faktisk lønnsstatistikk fra foregående år. Gjennom de fleste årene lønnskommisjonen har funnet, har den fremforhandlede rammen fra frontfaget vært sentral. Rammen i frontfaget har alltid regnet inn et element av lønnsvekst fra ulike former for lokal lønnsdannelse. Ved å gå over til å la forslag til økning i godtgjøring basere seg på faktisk lønnsutvikling foregående år vil også faktisk lønnsnedgang fanges opp.

3. Gjeldende ordninger og føringer for godtgjøring til folkevalgte

3.1 Folkevalgte i storting og regjering

Dette avsnittet gir en overordnet oversikt over gjeldende ordninger og føringer for politikere på Stortinget og i regjeringen. Nærmere informasjon er tilgjengelig bl.a. på Stortingets hjemmeside¹ og i Håndbok for politisk ledelse² på regjeringen.no, og en del detaljer er derfor ikke tatt med her.

Politikere eller folkevalgte har ikke et tilsetningsforhold, men har et verv eller er ombud. Folkevalgte har

1. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Okonomiske-rettigheter/>.
2. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handbok-for-politisk-ledelse2/id2478689/>.

derfor ingen arbeidsgiver, men en oppdragsgiver for sitt verv. De får en godtgjøring og ikke lønn.

Retten til godtgjøring (og reisegodtgjøring) for stortingsrepresentantene følger av Grunnloven § 65, hvor det heter at:

«Enhver representant og innkalt vararepresentant får av statskassen godtgjørelse bestemt ved lov for reiseomkostninger til og fra Stortinget og fra Stortinget til sitt hjem og tilbake igjen under ferier av minst 14 dagers varighet.

Dessuten tilkommer det ham eller henne godtgjørelse, bestemt ved lov, for vedkommendes deltagelse i Stortinget.»

Stortingsrepresentantene regnes ikke som arbeidstakere etter de lover, regler og avtaler som regulerer forholdet mellom en arbeidsgiver og arbeidstaker. Det innebærer at arbeidsmiljøloven, ferieloven, statsansatteloven og tariffavtaler ikke gjelder direkte for representantene.

Stortingets presidentskap har vedtatt at enkelte rettigheter helt eller delvis også skal gjelde for representantene. Eksempler på dette er rettigheter knyttet til permisjon med lønn pga. svangerskap/fødsel, herunder fars rettigheter.

Statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere omfattes ikke av det vanlige lov- og avtaleverk som omfatter arbeidstakere. Det er utarbeidet et eget reglement ved Statsministerens kontor med en uttømmende oversikt over de arbeidsvilkår som gjelder. Reglementet henviser til bestemmelser i fellesbestemmelsene i hovedtariffavtalen.

3.1.1 Stortingsrepresentanter

Stortingsrepresentantenes godtgjøring og andre økonomiske rettigheter er hjemlet i lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter (stortingsgodtgjørelsesloven), som trådte i kraft 1. januar 2017 (og sist ble endret 1. juli 2019).¹

3.1.1.1 SATSER

Den årlige godtgjøringen for stortingsrepresentantene er kr 987 997 per år fra 1. mai 2019.

Stortingspresidentens godtgjøring er den samme som statsministerens. Godtgjøringen er kr 1 735 682 per år fra 1. mai 2019.

Første visepresident har en tilleggsgodtgjøring på 14 prosent. Tillegget utgjør kr 138 320 per år fra 1. mai 2019.

Øvrige visepresidenter og komitéledere har en tilleggsgodtgjøring på 7 prosent. Tillegget utgjør kr 69 160 per år fra 1. mai 2019.

1. januar 2012 ble diettordningen for stortingsrepresentantene opphevet. Som en kompensasjon for bortfallet ble den alminnelige godtgjøringen for stortingsrepresentantene hevet med 3,6 prosent med virkning fra 1. januar 2012.

3.1.1.2 FRATREDELSESYTELSE

En representant som ikke fortsetter etter nyvalg, kan søke om å motta fratredelsesyttelse tilsvarende den faste godtgjøringen, inntil tre måneder ut over valgperioden. Fratredelsesyttelse skal avkortes mot ev. øvrige inntekter som samlet overstiger 5 000 kroner i perioden.

Nærmere informasjon finnes i retningslinjer om praktisering av fratredelsesyttelse på Stortingets hjemmeside.²

3.1.1.3 ETTERLØNN

Representanter som er aktivt arbeidssøkende eller tar nødvendig og relevant utdanning, kan søke om etterlønn i inntil ett år etter perioden for fratredelsesyttelse. Etterlønnen skal avkortes mot ev. øvrige arbeidsinntekter, og utgjør 66 prosent av den faste stortingsgodtgjøringen.

Nærmere informasjon finnes i retningslinjer om praktisering av etterlønn på Stortingets hjemmeside.³

3.1.1.4 FERIEPENGER

Representanter som ikke fortsetter etter nyvalg, får utbetalt feriegodtgjøring. Feriegodtgjøring tilsvarer satsene fastsatt i hovedtariffavtalen i staten og beregnes av godtgjøringen siste år i valgperioden.

3.1.1.5 PERMISJON MED OPPRETHOLDELSE AV GODTGJØRING

Permisjon for representanter kan innvilges ved sykdom, i forbindelse med fødsel og omsorg, ved bl.a. deltakelse på delegasjonsreiser, av velferdsgrunner eller ved fravær av lengre varighet. Det innvilges permisjon bare dersom det foreligger særlige omstendigheter.

Under permisjon fra Stortinget beholder representantene godtgjøringen i inntil 14 dager. Stortingets presidentskap kan etter søknad beslutte at en representant skal beholde godtgjøringen ut over 14 dager, for eksempel ved permisjon på grunn av representantens sykdom eller skade.

Under svangerskaps-, omsorgs- og fødselspermisjon, og permisjon ved barns og barnepassers sykdom, har representantene rett til å beholde godtgjøringen etter tilsvarende regler som for tilsatte i staten etter ar-

1. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-12-20-106>. I 2017 ble forskrift 8. desember 2011 nr. 1265 om godtgjørelse for stortingsrepresentanter opphevet, dvs. fra at det var bestemmelser i både lov og forskrift, ble alt samlet i en lov.

2. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Okonomiske-rettigheter/fratredelsesyttelse/>.

3. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Okonomiske-rettigheter/etterlonn/>.

beidsmiljøloven kapittel 12, folketrygdloven kapittel 14 og reglene i hovedtariffavtalen i staten.

Nærmere informasjon finnes i lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter § 7.

3.1.1.6 PENSJONSORDNING

Stortingsrepresentanters pensjonsrett er regulert i lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer av 16. desember 2011. Statens pensjonskasse administrerer denne pensjonsordningen.

Alderspensjonsordningen er basert på de samme prinsipper som ny alderspensjon i folketrygden. Det vil blant annet si at det gis pensjonsopptjening for alle år som stortingsrepresentant eller regjeringsmedlem. Pensjonsopptjeningen tilføres en pensjonsbeholdning, som reguleres årlig i samsvar med den alminnelige lønnsveksten. Ved uttak av pensjonen skal pensjonsbeholdningen levealderjusteres.

Da ny lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer trådte i kraft 1. januar 2012, innebar det et farvel til den såkalte «gullpensjonen». Pensjonsreglene til stortingspolitikere ligger nå tett opp til pensjonsreglene for arbeidstakere generelt. Pensjonsordningene for de folkevalgte bygger på de samme prinsippene som pensjonsreformen som trådte i kraft 1. januar 2011. Stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer mistet både den kortere opptjeningstiden, løpende lønnsregulering og muligheten til å jobbe for fullt ved siden av pensjonen. For å nå et ytelsesnivå tilnærmet lik 66 prosent av pensjonsgrunnlaget med fradrag for antatt folketrygd forutsettes det en opptjeningstid på 30 år. Regulering skjer på samme måte som i ny folketrygd.

3.1.1.7 REISEUTGIFTER OG NATURALYTELSER

Det er ordning for dekning av reiseutgifter, samt visse naturalytelser som blant annet telefon og pendlerbolig.

Dekning av tjenestereiser skjer i henhold til «Regulativ for reiser innenlands for statens regning» og «Regulativ for reiser utenlands for statens regning».

Stortingsrepresentanter som pendler, kan få dekket utgifter til reise mellom Stortinget og hjemstedet etter nærmere fastsatte regler, og det er tilbud om dekning av utgifter til besøksreiser for representantenes pårørende på visse vilkår.

Ordningen er i henhold til retningslinjer om reisedekning for stortingsrepresentanter¹ og beskrives ikke nærmere her, da det faller utenfor utvalgets mandat.

1. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Okonomiske-rettigheter/retningslinjer-om-reisedekning-for-stortingsrepresentanter/>.

3.1.2 Politikere i regjering

Departementenes politiske ledelse er regjeringens medlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere. Det er utarbeidet et eget reglement ved Statsministerens kontor med en uttømmende oversikt over de arbeidsvilkår som gjelder for regjeringens medlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere. Dette finnes i Håndbok for politisk ledelse på regjeringen.no.

3.1.2.1 GODTGJØRING

Stortinget fastsetter den årlige godtgjøringen for regjeringsmedlemmer i henhold til lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter.

Regjeringsmedlemmenes godtgjøring er 1 410 073 kroner fra 1. mai 2019.

Statsministerens godtgjøring er den samme som stortingspresidentens, og utgjør 1 735 682 kroner per år fra 1. mai 2019.

Politiske rådgivere og statssekretærer får sin godtgjøring administrativt fastsatt av Statsministerens kontor. Denne reguleres årlig. Herfra trekkes pensjonsinnskudd til Statens pensjonskasse.

Statssekretærenes årlige godtgjøring er 994 400 kroner fra 1. mai 2019.

Godtgjøringen til politiske rådgivere er 748 000 kroner fra 1. mai 2019.

For politiske rådgivere og statssekretærer som etter søknad er fritatt fra medlemskap i Statens pensjonskasse, dekker Statsministerens kontor en del av politikernes private pensjonsordning tilsvarende arbeidsgiverandelen i den statlige ordningen.

3.1.2.2 FRATREDELSESYTELSE

Politisk ledelse har rett til fratredelsesyttelse i henhold til stortingsvedtak av 8. desember 2011 (jf. Innst. 90 S (2011–2012)). Reglene om fratredelsesyttelse for statssekretærer og politiske rådgivere er ikke helt like reglene for regjeringsmedlemmer. Regjeringsmedlemmer som har vært i tjeneste i 12 måneder, får automatisk én måned fratredelsesyttelse uavhengig av om de har annen inntekt. Det kan maksimalt tilstås 3 måneders fratredelsesyttelse. Statssekretærer og politiske rådgivere har ingen automatisk rett til fratredelsesyttelse. Søknad om fratredelsesyttelse sendes Statsministerens kontor.

3.1.2.3 FERIE OG FERIEPENGER

Det gis normalt adgang til å avvikle det antall feriedager ferieloven eller statens tariffavtaler bestemmer.

Ved fratredelse utbetales et beløp tilsvarende feriepenger etter ferielovens/statens tariffavtalers bestemmelser. Dette gjelder ikke ved tilbakevending til verv som stortingsrepresentant.

3.1.2.4 PERMISJON MED OPPRETTHOLDELSE AV GODTGJØRING

Ved sykdom gis full godtgjøring tilsvarende hovedtariffavtalen § 18. Det er også adgang til å benytte egenmelding etter nærmere bestemte regler.

Medlemmer av politisk ledelse kan få foreldrepermisjon i forbindelse med fødsel og adopsjon etter tilsvarende regler som for tilsatte i staten etter arbeidsmiljøloven kapittel 12, folketrygdloven kapittel 14 og reglene i hovedtariffavtalen i staten.

Det kan videre innvilges permisjon ved fravær pga. sykt barn og velferdsgrunner. Politisk ledelse har rett til seniorpolitiske tiltak i tråd med hovedtariffavtalen.

3.1.2.5 PENSJONSORDNING

Regjeringsmedlemmenes pensjonsrett er regulert i lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer av 16. desember 2011. Denne ordningen er beskrevet i punkt 3.1.1.6 over.

Statssekretærer og politiske rådgivere er medlemmer av Statens pensjonskasse, med mindre de etter søknad fritas for medlemskap i henhold til lov om Statens pensjonskasse av 28. juli 1949 § 8.

3.1.2.6 REISEUTGIFTER OG NATURALYTELSER

Det eksisterer ordninger for dekning av reiseutgifter, samt naturalytelser som for eksempel telefon og pendlerbolig.

Ved tjenestereiser legges reglene i «Regulativ for reiser innenlands for statens regning» og «Regulativ for reiser i utlandet for statens regning» til grunn.

Regjeringsmedlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere som pendler, kan få dekket utgifter til hjemreise etter nærmere fastsatte regler, og det er regler om dekning av utgifter for besøksreiser for nærmeste familie.

Disse ordningene beskrives ikke nærmere her, da det faller utenfor utvalgets mandat. Nærmere informasjon finnes i Håndbok for politisk ledelse.¹

3.2 Folkevalgte på kommunalt og fylkeskommunalt nivå

3.2.1 Innledning

Mens gruppen av sentrale folkevalgte (statsministre, regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentanter) er relativt liten, er gruppen av folkevalgte på kommunalt og fylkeskommunalt nivå naturlig nok mye større. Samtidig er det stor variasjon i størrelsen på kommunene i areal og folketall, variasjon i størrelse på administrasjonen, og om politiske verv er definert som fulltids- eller deltidsstillinger. Uavhengig av dette er det imidlertid kommuneloven som legger rammene for virksomheten

til kommunene og dermed godtgjøringene. Utvalget har i kapittel 1 avgrenset sin vurdering til godtgjøringer til heltidspolitikere, og framstillingen nedenfor reflekterer dette.

3.2.2 Kommuneloven og veiledninger fra KS

3.2.2.1 KOMMUNELOVEN AV 1992

I den gamle kommuneloven av 1992 var arbeidsgodtgjøring regulert i § 42:

«Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv.»

Det daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet ga i oktober 1997 ut et rundskriv (H-2097²) om kommunelovens regler om arbeidsgodtgjøring og dekning av utgifter og økonomisk tap for folkevalgte. Det fremgår innledningsvis i rundskrivet at arbeidsgodtgjøring er en kompensasjon/belønning for det arbeidet man utfører i vervet som tillitsvalgt, og at denne ikke må forveksles med erstatning/godtgjøring for inntektstap som skal kompensere for den inntekten man går glipp av på grunn av tillitsvervet.

Det fremgår også av den innledende delen at alle som er valgt til medlemmer av kommunale eller fylkeskommunale organer hjemlet i kommuneloven eller særlov, har krav på arbeidsgodtgjøring. Da (som nå) er det kommunestyret eller fylkestinget selv som skal fastsette regler for arbeidsgodtgjøringen. Det står videre i innledningen:

«Godtgjøring til folkevalgte skal heller ikke forveksles med lønn til ansatte. Det betales inntektsskatt av begge deler, men det beregnes ikke feriepenger av godtgjøring.»

Departementet skriver videre i rundskrivet at det etter loven er kommunestyret eller fylkestinget selv som avgjør hvordan godtgjøringen skal gis, for eksempel per møte, dag eller år. Departementet antar at loven ikke er til hinder for å knytte godtgjøringen til folkevalgte til en bestemt tjenestemanns avlønning eller til et bestemt lønnstrinn. Samtidig understrekes det at kommunestyret/fylkestinget står fritt til å vurdere godtgjøringens størrelse og i prinsippet kan endre den når som helst i løpet av valgperioden. Det presiseres at arbeidsgodtgjøringen kommer i tillegg til dekning av eventuelle utgifter eller tap etter kommuneloven, men at det avtales spesielt at en fast årlig godtgjøring også skal dekke erstatning for inntektstap og påførte utgifter.

I forarbeidene til kommuneloven (jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–92)) er det forutsatt at godtgjøringens størrelse vil

1. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handbok-for-politisk-ledelse2/id2478689/>.

2. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/publikasjonsnummer-h-2097/id272443/#1>.

varierte etter hvor belastende vervene er, men at den i alle fall må holdes innenfor rimelighetens grenser. Departementet skriver blant annet at:

«Synspunktet er at godtgjøringen bør fastsettes etter en konkret vurdering, basert på forholdene i den enkelte kommune/ fylkeskommune. Denne vurderingen er kommunestyret/ fylkestinget de nærmeste til å foreta. Det er imidlertid viktig at godtgjøringen holdes innenfor realistiske rammer, bl.a. sett på bakgrunn av retten til å få dekket det tap og de utgifter som vervet medfører. Siste setning må ikke forstås dit hen at man ved fastsettingen av godtgjøring til den enkelte skal ta med i vurderingen det krav på erstatning for utgifter og inntektstap som vedkommende måtte ha etter kl (kommunelovens) § 41. Godtgjøringen skal fastsettes som et selvstendig beløp, uavhengig av hva den enkelte tillitsvalgte måtte ha krav på av erstatning etter § 41.»

Kommuneloven av 1992 hadde ingen bestemmelser om ettergodtgjøring for folkevalgte som trer ut av sine verv. Dette spørsmålet ble det derfor helt opp til det enkelte kommunestyre eller fylkesting å avgjøre.

3.2.2.2 ANBEFALINGER FRA KS

KS har siden 1987 kommet med anbefalinger om folkevalgtes arbeidsvilkår, herunder gjennom heftet «Økonomiske vilkår for folkevalgte» fra og med 1995. Heftet er revidert flere ganger.

I andre utgave av «Økonomiske vilkår for folkevalgte», som ble publisert i 1999, framgår det i innledningen til kapittelet om godtgjøring at for mange folkevalgte var:

«politisk innsats en form for samfunnsengasjement som uten store problemer kunne innpasses i yrkes- og fritidsvirksomhet. I slike tilfeller ville det være tilfredsstillende å ha økonomiske ordninger som sikrer dekning av utgifter som vervet medfører, og dekning av eventuelle tap i arbeidsinntekt. Men når den politiske virksomheten medfører omfattende tap av arbeidsinntekt, eller det oppstår konflikter i forhold til yrkesengasjement, trengs det økonomiske ordninger av en helt annen dimensjon. Som et reelt alternativ til lønnet arbeid må det ytes godtgjøring. I enkelte tilfeller vil arbeidet som ombud være så belastende at folkevalgte frikjøpes, dvs. at den enkelte folkevalgte gis en totalgodtgjøring for de vervene vedkommende er valgt til.»

I 1999-utgaven er det et eget kapittel om godtgjøring for spesielle verv. Dette omfatter en veiledning for ordfører eller folkevalgte på mer enn halv tid. Det er her vist til at godtgjøringen til ordføreren skal regnes ut i forhold til et bestemt lønnsstrinn i det kommunale lønnsregulativet, og at godtgjøringen til andre folkevalgte skal fastsettes i forhold til godtgjøringen til ordfører. Det framgår at styret i KS har anbefalt at ordførerens godtgjøring knyttes til administrasjonssjefens lønn, men at kommunestyret kan vedta at den til enhver tid automatisk skal svare til en bestemt andel av et lønnsstrinn i lønnsregulativet. Det framgår av veilederen at styret i KS på et møte 7. desember 1995 behandlet sak

om «Økonomiske vilkår for ordførere eller folkevalgte på mer enn halv tid», og at styret fattet følgende vedtak:

«Styret anbefaler at kommuner/ fylkeskommuner for å trygge de folkevalgte i sammenheng med sykdom, ferier, pensjon og forsikringer drøfter spørsmål om innføring av sykelønn, feriepenger, pensjonsordning og forsikring for folkevalgte.»

Styret anbefalte også innføring av ettergodtgjøring til ordførere og andre folkevalgte på mer enn halv tid.

KS kom med sin tredje utgave av «Økonomiske vilkår for folkevalgte» i 2003. Her er det også tatt inn veiledning om godtgjøring for spesielle verv. I denne utgaven er det gitt veiledning for ordfører eller folkevalgte på mer enn en tredjedels tid (mot halv tid i 1999). Det vises her blant annet til at godtgjøring til ordførere fastsettes på ulike måter. Det vanligste er at ordførers godtgjøring følger rådmannens lønn, men flere og flere har gått bort fra denne ordningen. Det har blant annet sammenheng med at mange rådmenn har resultatlønn, noe som vil være vanskelig å overføre direkte på ordføreren. Det er også vist til at ordførers godtgjøring også kan følge et bestemt lønnsstrinn, og at dette kan videreføres ved at det fastsettes en fast sum dersom lønnsstrinn er avskaffet. Det er også pekt på at noen kommuner følger stortingsrepresentantenes lønn eller fastsetter godtgjøring til en fast årssum. KS peker på at hensikten uansett er at ordfører skal ha en viss forutsigbarhet i sine økonomiske vilkår.

I fjerde utgave av KS sine anbefalinger, som kom i 2011, er det også tatt utgangspunkt i ordfører eller folkevalgt på mer enn en tredjedels tid. Her framkommer det at det har skjedd en utvikling i hvordan ordførernes godtgjøring fastsettes:

«Det vanligste er at ordførerens godtgjøring følger stortingsrepresentantenes lønn. Ved en undersøkelse foretatt av KS i april 2011 svarte 138 av 258 at deres godtgjørelse var relatert til stortingsrepresentantenes lønn. 89 av ordførerne vist til rådmannens lønn. Dette er en klar nedgang i de senere årene. Dette har sammenheng med at mange rådmenn har resultatlønn, noe som vanskelig kan overføres på ordførerne. Ved å følge stortingsrepresentantenes lønn innfører man en slags automatikk i lønnsutviklingen for ordfører. Noen steder brukes også prosentsats av stortingsrepresentantenes lønn avhengig av hel eller deltid for ordfører. Det er også slik i store kommuner at relasjonen kan være knyttet til statsråds lønn eller prosentandel av denne. Dette gjelder også for fylkesråd og byråd.

Atter andre igjen fastsetter godtgjørelsen til en årlig sum som skal reflektere det arbeidet ordfører vil utføre hvert år i perioden. Denne kan reguleres etter samtaler med formannskapet eller spesielle utvalg, gjerne de folkevalgte representantene i administrasjonsutvalget.

Hensikten med alle former for fastsettelse av godtgjøringen er at ordfører har en viss forutsigbarhet i sine økonomiske vilkår.»

I 2011 er det også tatt inn bestemmelser om ettergodtgjøring eller etterlønn. Det vises til at som del av ar-

beidet med å styrke arbeidsvilkårene for de folkevalgte har KS tilrådd at de som har verv på mer enn halv tid, gis en ettergodtgjøring når valgperioden utløper. Det vises til at mange kommuner allerede har innført en ordning med etterlønn for folkevalgte. Det refereres til en undersøkelse i 2009 der 57,5 prosent svarte at de hadde etterlønn, mens 34,8 prosent ikke hadde det.

3.2.3 Kommuneloven av 2018

Det ble vedtatt en ny kommunelov i 2018.¹ I forbindelse med debatten i Stortinget om den nye loven understreket saksordfører blant annet at den lovfester det lokale selvstyret, og at kommunene skal ha frie inntekter for å gi handlingsrom for lokal prioritering ut fra lokale behov. Det blir også slått fast at den nye kommuneloven viderefører muligheten kommunene har til selv å bestemme egen organisering.

KS har utarbeidet heftet Folkevalgtes rettigheter og plikter² etter den nye kommuneloven. KS viser til at alle kommunestyre og fylkesting skal vedta et reglement for godtgjøring. Dette skal legge grunnlaget for de folkevalgtes økonomiske kompensasjon og rettigheter som for ordinære arbeidstakere vil dekkes gjennom velferdslovgivningen og folketrygden. Videre går heftet inn på dekning av økonomiske utgifter og tap, arbeidsgodtgjøring, frikjøp og ettergodtgjøring:

«Dekning av økonomiske utgifter og økonomiske tap (§ 8-3)

Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift om slik godtgjøring.

Den som blir påført utgifter som følge av et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på å få dekket utgiftene opp til et visst beløp per dag. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift om dekning av slike utgifter.

Den som taper inntekt fordi han eller hun har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på erstatning opp til et visst beløp per dag. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift om slik erstatning. Det skal fastsettes ulike satser for dokumenterte og ikke-dokumenterte tap.

Arbeidsgodtgjøring (§ 8-4)

Alle som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid. Kommunestyret eller fylkestinget må selv fastsette forskrift for dette.

Godtgjøring ved frikjøp (§ 8-5)

Denne bestemmelsen er ny og retter seg først og fremst mot ordførers godtgjøring og andre folkevalgte med heltids- eller deltidsverv. Departementet skriver at

ordførergodtgjøringen bør fastsettes til en fast årlig sum som omfatter alle sider ved ordførerarbeidet og tap i inntekt som følge av vervet. Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som avgjør om folkevalgte som helt eller delvis tar seg fri fra ordinært arbeid for å utføre sitt folkevalgte verv skal kompenseres for dette gjennom en fast godtgjøring for frikjøpte, eller gjennom en kombinasjon av erstatning for tapt inntekt og arbeidsgodtgjøring.

Ettergodtgjøring (§ 8-6)

Folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, kan søke om ettergodtgjøring når de fratrer vervet. Det er opp til kommunen eller fylkeskommunen selv å vurdere om vervet er den folkevalgtes hovedbeskjeftigelse eller ikke. Dette gir rom for skjønnsmessige vurderinger, men et par eksempler kan bidra til å anskueliggjøre dette:

En folkevalgt er frikjøpt tilsvarende 40 pst stilling, og har en ordinær stilling som tilsvarer 30 pst. I dette tilfellet vil vervet være en hovedbeskjeftigelse.

En folkevalgt som er frikjøpt tilsvarende 40 prosent og har i tillegg en ordinær stilling som tilsvarer 60 prosent, vil i dette tilfellet ikke ha folkevalgtvervet som sin hovedbeskjeftigelse.

Kommunestyret eller fylkestinget skal selv gi forskrift om lengden på ettergodtgjøringen, men godtgjøringen kan ikke vare lenger enn alminnelig oppsigelsestid for fast ansatte i kommunen eller fylkeskommunen. Det er Hovedtariffavtalen som regulerer «alminnelig oppsigelsestid» og den er fastsatt til tre måneder.

Retten til godtgjøring skal avkortes krone for krone mot annen inntekt. Det samme gjelder for ordinær inntekt som den folkevalgte frivillig avstår fra. Pensjonsinntekter etter folketrygdloven kapittel 19 og 20 (alderspensjon) skal ikke anses som inntekt.»

3.2.3.1 PENSJON

Kommuneloven av 1992 hadde bestemmelser om at kommunestyret eller fylkestinget kunne vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for de folkevalgte, men ga ikke de folkevalgte automatisk rett til pensjon. I heftet «Økonomiske vilkår for folkevalgte» 2. utgave av 1999 skriver KS at bestemmelsen åpner for at folkevalgte som er frikjøpt tilsvarende 1/3 stilling eller mer, kan omfattes av ordningen. Pensjonsgrunnlaget ble beregnet ut fra den folkevalgtes samlede godtgjøring. Opptjeningstiden for full pensjonsgivende tjenestetid var 16 år.

I kommuneloven av 2018 fremgår det i § 8-7 at kommunestyret selv kan vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i kommunen eller fylkeskommunen. Det er også gitt en egen forskrift om pensjonsordninger for folkevalgte i kommune eller fylkeskommune.

Forskriften gir valg mellom å opprette en særskilt pensjonsordning for folkevalgte eller å la de folkevalgte være omfattet av den ordinære tjenestepensjonsordningen øvrige ansatte er omfattet av. Hvis kommunen eller fylkeskommunen velger å opprette en særskilt pensjonsordning for folkevalgte, må denne omfatte alle folkevalgte som oppfyller vilkårene, og være i samsvar

1. Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
2. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/FolkevalgtesRettigheterPlikter2020.PDF>.

med forskriften. For opptjening etter 1. januar 2014 må den pensjonsordning kommunen eller fylkeskommunen oppretter, ikke være basert på en høyere opptjeningsprosent eller være av en annen art enn stortings- og regjeringspensjonsloven. For opptjening før 1. januar 2014 kan alderspensjonen ikke være høyere eller av en annen art enn det som følger av lov om Statens pensjonskasse.

3.2.3.2 DEKNING AV UTGIFTER OG ØKONOMISK TAP

Bestemmelsen i kommuneloven av 1992 er i hovedsak videreført i den nye kommuneloven. Der det i den gamle loven ble lagt til grunn at reglene om dette fastsettes av kommunestyret eller fylkestinget selv, sier den nye kommuneloven at kommunestyret eller fylkestinget selv gir forskrift om slik godtgjøring.

Bestemmelsene i kommuneloven av 1992 og av 2018 gir alle folkevalgte rett til skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet. I tillegg gir bestemmelsen rett til dekning av tap av inntekt. Det skilles mellom legitimerede (dokumenterte) og ulegitimerede (ikke-dokumenterte tap). Legitimerede tap er den lønna arbeidsgiver bekrefter at arbeidstaker taper, eller en næringsdrivende kan påvise blant annet via ligningsoppgaver at hennes fravær påfører henne ved å delta i møter i kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer. Ulegitimert tap av inntekt er tapt inntekt som ikke kan legitimeres, for eksempel for frilansere.

3.2.3.3 RETT TIL SYKEPENGER, RETTIGHETER VED YRKESKADE OG RETT TIL PERMISJONER

Kommuneloven av 1992 regulerte ikke ordninger som ga folkevalgte rett til hverken sykepenger, permisjoner eller rettigheter ved yrkesskade.

I kommuneloven av 2018 er folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner gitt rettigheter både til sykepenger, rettigheter ved yrkesskade og rett til ulike permisjoner.

Folkevalgte som har det å være folkevalgt som sin hovedbeskjeftigelse, har rett til sykepenger som de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen. Det vil si krav om full dekning i henhold til den aktuelle godtgjøringen i sykemeldingsperioden. Denne bestemmelsen regulerer ikke forholdet mellom den enkelte folkevalgte og Nav, og heller ikke kommunens/fylkeskommunens muligheter til å krevne refusjon fra Nav. Det anbefales at kommunestyret eller fylkestinget i reglement bestemmer hvordan dekningen skal skje.

På samme måte som folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, har rett på sykepenger, har de også samme rett til ytelser ved yrkesskade som de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen. Det er kommunene eller fylkeskommunene som må sørge for å sikre disse rettighetene ved å tegne, eventuelt betale for, fri-

villig yrkesskadetrygdordning og eventuelle egne tilleggsforsikringer.

Kommunestyret eller fylkestinget skal selv gi forskrift om permisjon for folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse. Permisjon kan bare gis i samsvarende med arbeidsmiljøloven §§ 12-1 til 12-10, 12-12 og 12-15, dvs. blant annet svangerskaps-, fødsels-, foreldre- og omsorgspermisjon.

3.2.4 Eksempler på godtgjøring

KS har samlet inn informasjon om godtgjøringsordningene i et knippe kommuner. Utvalget har fått tilgang til dette materiale som bakgrunn for sine diskusjoner. Nedenfor gjengis eksempler på ulike ordninger. Dette er ikke nødvendigvis et representativt utvalg, men er ment å illustrere bredden i de ordninger som finnes. Utvalget mener det ikke er relevant i denne sammenhengen å identifisere hvilke kommuner dette gjelder. I vedlegg 5 til rapporten er en oversikt over utviklingen 2001–2019 i godtgjøringen til fylkesordførere og ordførere i kommuner av ulike størrelser målt i innbyggertall.

KOMMUNE A (OVER 100 000 INNBYGGERE)

Ordførers godtgjøring er fastsatt som 81 prosent av statsrådgodtgjøringen, og ordfører frikjøpes 100 prosent. Varaordfører får 72 prosent av statsrådgodtgjøringen, og frikjøpes også på heltid. For øvrige verv (gruppeledere, leder av hovedutvalg m.m.) tar godtgjøringen utgangspunkt i et grunnbeløp som er fastsatt til 63 prosent av statsrådgodtgjøring. For de ulike vervene er det fastsatt en prosentsats for frikjøp, og godtgjøringen beregnes ut ifra denne prosenten av grunnbeløpet.

KOMMUNE B (OVER 100 000 INNBYGGERE)

Ordførers godtgjøring, som er fastsatt til 90 prosent av statsrådgodtgjøringen, danner utgangspunkt for øvrige godtgjøringer. Varaordfører og ledere av planutvalg får 80 prosent av ordførers godtgjøring. Både ordfører, varaordfører og ledere av planutvalg forutsettes å jobbe 100 prosent. Ledere av hovedutvalg gis mulighet til heltidsgodtgjøring på 75 prosent av ordførers godtgjøring, men kan også velge ordning som er etablert for frikjøp eller basisgodtgjøring. Gruppeledere frikjøpes med 35 prosent.

KOMMUNE C (OM LAG 25 000 INNBYGGERE)

Ordførers godtgjøring fastsettes særskilt, og 80 prosent av ordførers godtgjøring utgjør grunnbeløpet for fastsettelse av andre godtgjøringer. Ordførerstillingen defineres som en 100 prosent stilling. Varaordførerstillingen er også en 100 prosent stilling og godtgjøres med 80 prosent av grunnbeløpet, det vil si 80 prosent av ordførers godtgjøring.

KOMMUNE D (OM LAG 25 000 INNBYGGERE)

Ordførers godtgjøring er lik rådmannslønna, og ordførerstillingen defineres som en 100 prosent stilling. Varaordfører får 60 prosent av ordførers godtgjøring, og stillingen er definert som en 100 prosent stilling. Det er fast årlig godtgjøring til utvalgsledere og gruppeledere, men gruppeleder for største opposisjonsparti får 20 prosent av ordførers godtgjøring.

KOMMUNE E (OM LAG 6 000 INNBYGGERE)

Ordførers godtgjøring er fastsatt til 85 prosent av godtgjøringen til stortingsrepresentanter, og ordfører frikjøpes 100 prosent. Varaordfører får 10 prosent av ordførers godtgjøring. Medlemmer av formannskapet og ledere av hovedutvalg får årlig fast godtgjøring med 4 prosent av ordførers godtgjøring.

KOMMUNE F (OM LAG 5 000 INNBYGGERE)

Ordførers godtgjøring er fastsatt til 90 prosent av godtgjøringen til stortingsrepresentanter, og ordfører frikjøpes 100 prosent. Varaordfører frikjøpes 20 prosent og får 20 prosent av ordførers godtgjøring. Ledere av hovedutvalg får årlig 2 prosent av ordførers godtgjøring.

FYLKESKOMMUNE G

Godtgjøring til fylkesordfører fastsettes særlig, mens godtgjøring til fylkesvaraordfører er lik godtgjøringen til stortingsrepresentantene. Det er fastsatt et grunnbeløp tilsvarende 92 prosent av godtgjøringen til stortingsrepresentantene. Ulike funksjoner som medlemmer av fylkesutvalg, ledere av hovedutvalg og kontrollutvalg og gruppeledere får godtgjøring beregnet som en prosentandel av dette grunnbeløpet. Det kan gis godtgjøring for flere funksjoner, men samlet godtgjøring skal ikke overstige grunnbeløpet.

3.3 Oppsummering

Folkevalgte har ikke et tilsettingsforhold, men har et verv eller ombud, og de får en godtgjøring og ikke lønn.

Arbeidsmiljøloven, ferieloven, statsansatteloven og tariffavtaler gjelder ikke direkte for stortingsrepresentantene. Statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere omfattes heller ikke av det vanlige lov- og avtaleverk som omfatter arbeidstakere. Kommuneloven fra 2018 lovfester det lokale selvstyret. KS anbefaler at alle kommunestyre og fylkesting skal vedta et reglement for godtgjøring. Dette skal legge grunnlaget for de folkevalgtes økonomiske kompensasjon og rettigheter som for ordinære arbeidstakere vil dekkes gjennom velferdslovgivningen og folketrygden.

Folkevalgte får altså ikke automatisk de samme rettighetene som arbeidstakere. Samtidig viser gjennomgangen i kapittel 3 at det både for sentrale, fylkeskommunale og kommunale politikere er innført ordninger

for bl.a. ferie (ikke lovfestet på kommunalt og fylkeskommunalt nivå), sykepenger og permisjoner som på mange områder tilsvarer det som gjelder i ordinære arbeidsforhold.

Utvalget viser til at det er stor variasjon mellom ulike kommuner og stor variasjon i utformingen av ordningene for godtgjøring. Det ligger utenfor utvalgets mandat å skulle gjøre en systematisk analyse av om det er spesielle faktorer som er avgjørende for nivået på godtgjøringen. Eksemplene i kapittel 3 indikerer at størrelsen på kommunen er en viktig faktor, men trolig vil også den økonomiske situasjonen til kommunen påvirke dette. Det kan heller ikke utelukkes en viss smitteeffekt mellom system og nivå i sammenlignbare kommuner i samme region.

En del folkevalgte har flere verv i en kommune og/eller fylkeskommune. Utvalget er kjent med at det har vært eksempler på at samlet godtgjøring som følge av mange verv er blitt oppfattet som urimelig høy. Som det framgår av eksemplene i kapittel 3, er det noen steder etablert regler som begrenser samlet godtgjøring til hver folkevalgt. Utvalget har imidlertid ikke gjort noe forsøk på en systematisk kartlegging av hvor vanlig det er med slike kumulative begrensninger.

4. Utviklingen av godtgjøring til folkevalgte over tid

4.1 Godtgjøring til folkevalgte sett i forhold til allmennlig lønnsutvikling

4.1.1 Godtgjøring til folkevalgte på sentralt nivå

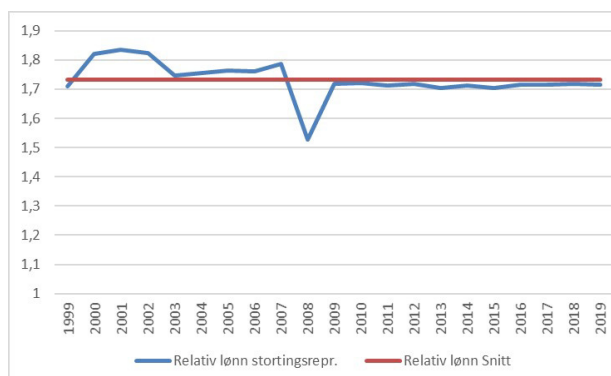
Stortingets lønnskommisjon ba i 2014 Statistisk sentralbyrå (SSB) om å sammenstille lønnsdata for å kunne sammenligne lønnsutviklingen for folkevalgte på statlig nivå med lønnsutviklingen i samfunnet generelt. Som mål på sistnevnte kan man bruke gjennomsnittlig årslønn ifølge SSBs årlige nasjonalregnskap. Det er en sentral målestokk for lønn i Norge som også brukes for å regulere grunnbeløpet (G) i folketrygden. Alternativt kan man bruke lønnsutviklingen i det såkalte frontfaget, som i praksis bestemmes som gjennomsnittlig årslønn i industrien. Nivået på lønna i frontfaget var i 2019 om lag lik gjennomsnittlig årslønn ifølge nasjonalregnskapet. Utviklingen i disse to størrelsene er også ganske lik om man ser de siste ti årene under ett (jf. NOU 2020:8 tabell 2.1). Utvalget har fått oppdatert denne informasjonen med lønnsdata til og med 2019, jf. tabell 4.1 i vedlegg 1.

En sammenlikning av utviklingen i godtgjøring til folkevalgte politikere over tid med lønnsutviklingen til andre grupper eller et gjennomsnitt krever ikke annen informasjon enn lønnstall. Det har ingen spesiell interesse å dividere med en prisindeks (for eksempel SSBs konsumprisindeks) for å kunne vurdere realverdien av godtgjøring til folkevalgte mot reallønnsutviklingen for

gjennomsnittet. Relative bruttoinntekter vil utvikle seg helt likt relative reallønninger. Det er heller ikke så relevant å vurdere hvordan skattesystemet er utformet for ulike inntektsgrupper, siden vi ikke er opptatt av å sammenligne disponible inntekter for ulike grupper. Norsk lønnsdannelse har tradisjon for å ignorere slike elementer når man sammenligner lønnsutviklingen for ulike grupper. Hovedkursmodellen, eller frontfagsmodellen for norsk lønnsdannelse, er således en modell for bruttolønninger, ikke en modell for disponible lønnsinntekter, se NOU 2020:8, kapittel 5.2.

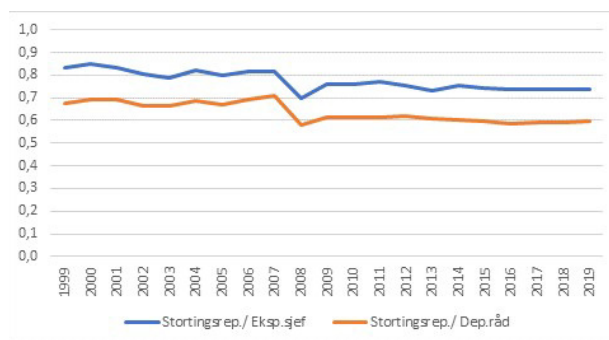
Figur 4.1 viser utviklingen i brutto godtgjøring for en stortingsrepresentant sammenlignet med gjennomsnittlig årslønn i Norge fra 1999 til 2019. I senere år har en stortingsrepresentant hatt en godtgjøring som har vært vel 1,7 ganger gjennomsnittlig årslønn i Norge. Dette forholdstallet har variert lite siden 2009. Det er en svakt negativ utvikling i forholdstallet som er lettere synlig når vi legger inn gjennomsnittet i forholdstallet for hele perioden (rød linje). Under finanskrisen i 2008/2009 ble stortingsrepresentantenes godtgjøring underregulert i forhold til den alminnelige lønnsutviklingen i Norge.

Figur 4.1. Godtgjøring for stortingsrepresentant i forhold til gjennomsnittlig årslønn. Rate



Ut fra figur 4.1 er det lett å se at Stortingets lønnskommisjon over tid har lagt til grunn at stortingsrepresentanter skal ha en godtgjøring som normalt følger lønnsutviklingen i samfunnet. Selv om kommisjonen ikke eksplisitt har uttalt et slikt «prinsipp», så er det likevel dette som er fasiten av forslagene fra kommisjonen og Stortingets beslutning.

Figur 4.2. Godtgjøring for stortingsrepresentanter i forhold til ekspedisjonssjefer og departementsråder. Rate

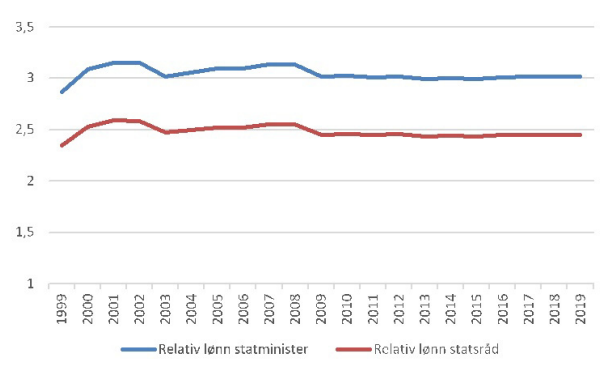


Stortingets lønnskommisjon har påpekt (jf. Innst. 356 S (2014–2015)) at det er blitt større avstand mellom lønnsutviklingen for sentrale ledergrupper i staten og godtgjøring til stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer. Figur 4.2 viser forholdet mellom godtgjøring til stortingsrepresentanter og gjennomsnittet for to grupper ledende departementsansatte, ekspedisjonssjefer og departementsråder. Stortingrepresentantene har samme godtgjøring i utgangspunktet uavhengig av hvor lenge de har vært på Stortinget (men med visse tillegg avhengig av oppgaver slik som beskrevet i kapittel 3.1). Ekspedisjonssjefer og departementsråder har ulik lønn avhengig av departement og avdeling mv., slik at det er gjennomsnittlig lønn for disse gruppene vi sammenligner stortingsrepresentantenes godtgjøring med. Vi ser at i 2019 var godtgjøringen til en stortingsrepresentant om lag 60 prosent av gjennomsnittslønna til departementsråder og 75 prosent av ekspedisjonssjefer. Stortingrepresentantene har fått mindre økning i sin godtgjøring enn disse lederne i staten når vi ser hele perioden under ett, men nedgangen skjer i hovedsak i 2008. Vi ser på figur 4.1 at stortingsrepresentantenes godtgjøring også sank i forhold til gjennomsnittlig årslønn i samfunnet som helhet dette året.

Stortingets lønnskommisjon reiste spørsmålet om hvordan avvirket mellom lederlønn i staten og godtgjøring til sentrale folkevalgte skal håndteres, og foreslo i 2018 at man burde minske denne avstanden. Det har ikke skjedd. Implikasjonen av det lønnskommisjonen skrev, må være at den ikke mener at stortingspolitikernes godtgjøring bare skal følge den generelle lønnsutviklingen, men også ta hensyn til lederlønninger i staten og ikke minst i departementene. Vi øyner altså her et «prinsipp» for fastlegging av lønn til stortingsrepresentanter som avviker fra lønn i samfunnet generelt, og siden det tales om et «gap som må tettes», er det nærliggende å tolke dette «prinsippet» som at stortingsrepresentanters godtgjøring skal følge lønna til ledende personer i departementene. Dette forslaget fra lønnskommisjonen fulgte ikke presidentskapet i Stortinget opp, jf. nærmere omtale i kapittel 6.

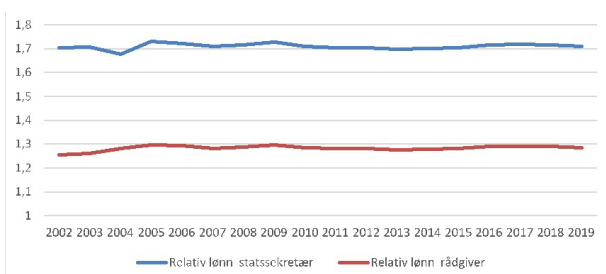
Figur 4.3 viser utviklingen i godtgjøring til statsministre og statsråder i forhold til gjennomsnittlig årslønn ifølge SSBs nasjonalregnskap. Godtgjøring til statsministeren, som var vel 1,7 millioner kroner i 2019, var om lag tre ganger gjennomsnittlig lønn i Norge. Dette forholdstallet har ikke endret seg mye de siste tjue årene. Statsrådene tjener om lag to og en halv gang gjennomsnittlig årslønn i Norge, og heller ikke her har nivået endret seg mye. Altså har medlemmer av regjeringen på samme vis som stortingsrepresentantene hatt en utvikling i godtgjøringen på linje med gjennomsnittslønna.

Figur 4.3. Godtgjøring for statsminister og statsråder i forhold til gjennomsnittlig årslønn. Rate



Lønnsutviklingen for statssekretærer og politiske rådgivere i departementene sett i forhold til gjennomsnittlig årslønn vises i figur 4.4. Også disse to stillingsgruppene har hatt en meget stabil relativ lønnsutvikling. Det betyr at lønna deres har økt prosentvis på linje med lønnsveksten i samfunnet generelt. Nivået på lønna til statssekretærer er praktisk talt det samme som for stortingsrepresentanter og altså vel 70 prosent høyere enn gjennomsnittlig årslønn. For politiske rådgivere er nivået knapt 30 prosent høyere enn gjennomsnittet.

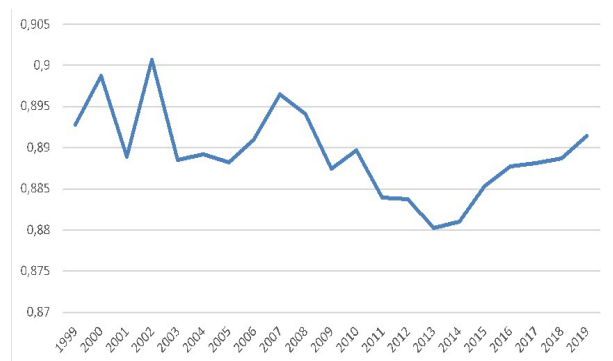
Figur 4.4. Lønn for statssekretærer og politiske rådgivere i forhold til gjennomsnittlig årslønn. Rate



I dette kapitlet og i det videre arbeidet har vi brukt gjennomsnittlig årslønn fra nasjonalregnskapet som uttrykk for det alminnelige lønnsnivået i Norge. Et alternativt mål for lønn til «folk flest» kunne være medianlønna, dvs. det lønnsnivået som er slik at halvparten av lønsmottakerne har lavere lønn enn medianen og halvparten har høyere lønnsnivå. Nå har ikke forholdet

mellom gjennomsnittslønn og medianlønn endret seg særlig, se figur 4.5. Det er en svak negativ trend fra rundt 2000 og fram til 2013. Det betyr at medianlønna har økt mindre enn gjennomsnittet, noe som er forenlig med en sterkere vekst i lønningene i den øvre delen av lønnsfordelingen. Etter 2014 har imidlertid dette snudd slik at dersom vi ser hele perioden under ett, er forholdet ganske stabilt. Vi holder derfor fast ved å bruke gjennomsnittslønn som sammenlikningsgrunnlag for godtgjøringen til folkevalgte politikere.

Figur 4.5. Forholdet mellom medianlønn og gjennomsnittslønn. Rate



Hvordan er godtgjøring til de sentrale politikerne plassert i den samlede lønnsfordelingen? Godtgjøringen til stortingsrepresentantene var i 2019 omtrent lik 95-persentilen i lønnsfordelingen. Det betyr at det var 5 prosent av lønnstakerne som hadde høyere lønn enn representantene, og 95 prosent som hadde lavere lønn. Statsrådene var omtrent på 99-persentilen. Hensikten med å bringe fram dette er at man kunne ha oppfatninger om hvor i lønnsfordelingen man mente politikerne skulle være, snarere enn et bestemt forhold til gjennomsnittet (eller medianen for den del – lønnsfordelingen er høyreskjev slik at medianlønn er lavere enn gjennomsnittlig lønn). Lønnsfordelingen i Norge har blitt noe skjevare de siste 20 årene, se NOU 2020:8, figur 2.9. Det skyldes at mer av lønnsveksten har tilfalt den høyeste desilen, eller de 10 prosent høyest lønte. Figur 4.1 over viser at dette ikke har kjennetegnet utviklingen i godtgjøringen til stortingsrepresentanter, som dermed har kommet til å falle litt relativt til høytlønte blant annet i statlig forvaltning.

Hovedbildet er altså at norske folkevalgte på nasjonalt nivå har hatt samme utvikling i godtgjøring som lønnsutviklingen i samfunnet generelt. Sammenliknet med ledere i departementene og direktører i staten ellers falt godtgjøringen til folkevalgte rundt finanskrisen, men ikke de siste ti årene. Mens politikernes godtgjøring har fulgt den generelle lønnsutviklingen, har lederlønningene i staten økt litt mer.

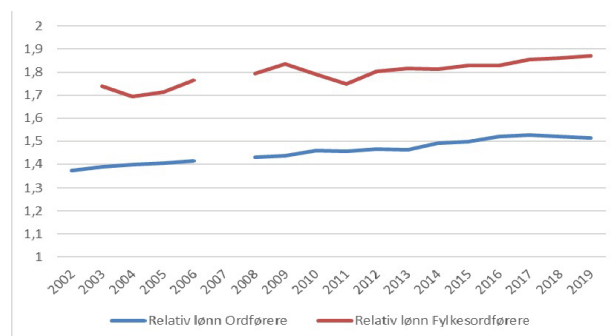
4.1.2 Godtgjøring til ordførere og fylkesordførere

Basert på data fra KS sitt PAI-register (personaladministrativt informasjonssystem) for alle ansatte i kommunal sektor kan vi lage en liknende beskrivelse av utviklingen i godtgjøring til heltidsfolkevalgte på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Opplysningene for ordførere er ikke fulldekkende, men gjelder for mellom 260 og 370 ordførere på 2000-tallet. For fylkesordførerne varierer dekningen til mellom 9 og 14 av populasjonen på maksimalt 19. Siden lønnsnivået for ordførere varierer med kommunestørrelsen og andre forhold, har vi benyttet oss av et såkalt veid gjennomsnitt av godtgjøringen for å kontrollere for mulige endringer i sammensetningen. Sammenliknet med et uveid snitt er forskjellen meget liten og maksimalt 1 prosent. Det er heller ingen systematisk trend i forskjellene. Vi har sett på månedsfortjeneste, ikke grunnlønn, men igjen er forskjellene her meget små, og heller ikke her med noen systematiske utviklingstrekk i forskjellene.

På figur 4.6 vises gjennomsnittlig godtgjøring for ordførere og fylkesordførere sammenlignet med gjennomsnittlig årslønn i Norge. Tallene viser at ordførerne gjennomgående har en godtgjøring som er halvannen ganger gjennomsnittlig årslønn i Norge, mens fylkesordførerne har om lag 1,9 ganger gjennomsnittslønna over tid. Begge ordførergruppene har fått økt sine godtgjøringer relativt til gjennomsnittslønna i Norge. Forholdet mellom godtgjøringen til ordførere og fylkesordførere har imidlertid ingen systematisk trend. I perioden fra 2002 til 2019 har godtgjøringen til disse politikerne økt 10 prosent mer enn lønnsnivået i norsk økonomi, dvs. om lag et halvt prosentpoeng mer enn gjennomsnittlig årlig lønnsvekst.¹

Sammenlikner vi godtgjøring til ordførere med godtgjøring til stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer, følger det av tallene i kapittel 4.1.1 og tallene i figur 4.6 at folkevalgte på lokalt nivå har fått økt sin godtgjøring sammenlignet med folkevalgte på nasjonalt nivå.

Figur 4.6. Gjennomsnittlig årsgodtgjøring for ordførere i forhold til gjennomsnittlig årslønn. Rate



4.2 Godtgjøring til folkevalgte i andre land i Norden og Europaparlamentet

På anmodning fra Stortingets presidentskap utarbeidet utredningsseksjonen i Stortingets administrasjon i april 2018 et notat² om godtgjøringer, etterlønn og pensjoner i de nordiske landene. Notatet ga en oversikt over de faktiske nivåene for godtgjøring og i tillegg ordninger for etterlønn og pensjoner som faller utenfor mandatet til utvalget.

Det var ikke del av oppdraget i 2018 å gjøre rede for godtgjøring for andre politikere, for eksempel statsråder, eller å se på hvordan godtgjøringen faktisk ble fastsatt. I forbindelse med arbeidet til godtgjøringsutvalget ble utredningsseksjonen bedt om å utarbeide et oppdatert notat om situasjonen i de andre nordiske landene. Det ble da særlig anmodet om å ta med informasjon om godtgjøringen til statsråder og om hvordan denne fastsettes. Utredningsseksjonen har i et notat³ av 14. oktober 2020 oppdatert og utvidet informasjonen i notatet fra 2018, og vi skal benytte oss av disse framstillingene i dette kapitlet. I Danmark ble det i 2014 nedsatt en kommisjon som skulle vurdere den samlede godtgjøringen for politikere. Kommisjonen kom med en omfattende rapport i 2016. Utvalget har funnet det relevant å presentere noen synspunkter fra denne rapporten, og omtalen av Danmark nedenfor er derfor mer omfattende enn for de øvrige nordiske landene.

4.2.1 Danmark

I Danmark fikk folketingsmedlemmene fra 1. oktober 2020 en årlig grunngodtgjøring på 691 372 danske kroner, tilsvarende 1 013 275 norske kroner. Folketingsmedlemmer bosatt i Danmark har i tillegg rett på et skattefritt omkostningstillegg på 62 688 danske kroner. Justert for det danske marginalsatsnivået på dette inntektsnivået anslår notatet fra Stortingets utredningsseksjon at brutto vederlag måtte økes med 206 928 norske kroner for å få samme inntektsøkning etter skatt. Gjennomsnittlig grunngodtgjøring i 2019 var 673 648

1. Data fra PAI gjelder per 1.12. hvert år. Tallene her er lagd slik at årstallet er satt lik tallet per 1.12. året før og ikke en tolvtedel av inneværende år pluss elleve tolvtedeler av året før. Vi underestimerer dermed nivået med knapt et halvt prosentpoeng, men det betyr ingenting for trendutviklingen.

2. Skuland, A. (2018).

3. Skuland, A. (2020).

danske kroner, og gjennomsnittlig kostnadstillegg var 62 064 danske kroner. Samlet utgjør dette om lag 182 prosent av gjennomsnittslønna i landet. Det er litt høyere enn i Norge, der den er 169 prosent, jf. figur 4.7. Gitt de forutsetningene man må bruke for å lage en slik sammenlikning, må man kunne si at de danske folketingsmedlemmene har en godtgjøring som er om lag på det samme nivået som det norske sett i forhold til gjennomsnittslønna i de respektive landene.

Godtgjøring til folketingsmedlemmer er regulert i lov om valg til Folketinget (folketingsvalgloven), sist endret 1. april 2020.¹ I Danmark er godtgjøringen til statsminister og statsråder regulert i lov om vederlag og pensjon m.v. for ministre fra 2004.² Det framgår av informasjon på hjemmesiden til Folketinget at det vanligvis er presidentskapet i Folketinget som gjør vurderinger knyttet til vederlaget, men lovverket gir føringer for hvordan vederlaget skal fastsettes, jf. § 108 i folketingsvalgloven, der det heter at «Grundvederlaget reguleres en gang årligt pr. 1. april med samme reguleringsprocent som ministres grundvederlag». Det framgår av § 1 i lov om vederlag og pensjon m.v. for ministre at reguleringsprosenten beregnes «på baggrund af lønudviklingen på det offentlige arbejdsmarked. Finansministeren fastsætter årligt reguleringsprocenten». Dette vil i praksis si den alminnelige lønnsveksten siden man i Danmark finner en spesiell ordning som sikrer at løningene i offentlig sektor ikke avviker vesentlig fra lønnsveksten i privat sektor (reguleringsordningen). Det skattefrie omkostningstillegget i Folketinget reguleres i takt med forbrukerprisindekser, jf. folketingsvalgloven § 109 a, stk. 12.

Nivået på godtgjøringene til statsminister og statsråder beregnes som en prosentsats av et grunnbeløp. Statsministeren mottar 125 prosent av grunnbeløpet, finansministre, utenriksminister og den statsråd som er nummer to i regjeringen, mottar 110 prosent av grunnbeløpet, og de øvrige ministre mottar grunnbeløpet. Fra 1. januar 2020 er det reelle grunnbeløpet 1 284 485 danske kroner. Det innebærer at statsministerens godtgjøring er vel 1 605 600 danske kroner, mens godtgjøringen til finansminister og utenriksminister er vel 1 412 900 danske kroner. Det følger av lov om valg til Folketinget at formannen i Folketinget får et vederlag tilsvarende 125 prosent av grunnbeløpet, altså det samme som statsministeren.

4.2.1.1 DEN DANSKE VEDERLAGSKOMMISJONEN I 2016

I Danmark ble det etter en politisk avtale i 2014 nedsatt en vederlagskommisjon som skulle vurdere den samlede godtgjøringen til «*borgermestre, regionrådsfor-*

mænd, folketingsmedlemmer og ministre». Kommisjonen la fram sin rapport i januar 2016.³ Rapporten inkluderer blant annet informasjon om historisk utvikling i godtgjøringen til de ulike gruppene, informasjon om utviklingen for andre grupper, situasjonen i Norge og Sverige, og en drøfting av arbeidsvilkårene for fulltidspolitikere, jf. omtale under 4.2.1.2 nedenfor.

Vederlagskommisjonen la til grunn at ordningene for godtgjøring bør være basert på åpenhet, og at nivået bør stå i forhold til den viktige samfunnsmessige oppgaven politikerne har. Utvalget la også til grunn at utviklingen i godtgjøringen over tid bør være på samme nivå som den alminnelige lønnsutvikling i det offentlige arbeidsmarkedet. Samlet anbefalte et flertall i utvalget en økt godtgjøring til politikere på alle nivåer.

Kommisjonens innstilling, som samlet innebar en større omlegging av vederlagsordningen for Folketingets medlemmer, fikk ikke flertall i Folketinget. Resultatet ble endringer i ordningene for pensjon og etterlønn for Folketingets medlemmer. Forslaget om å avvikle et skattefritt omkostningstillegg til fordel for et høyere generelt vederlag ble ikke fulgt opp.

4.2.1.2 VEDERLAGSKOMMISJONENS UNDERSØKELSE AV ARBEIDSVILKÅR FOR HELTIDSPOLITIKERE

Den danske vederlagskommisjonen fikk gjennomført en undersøkelse av arbeidsvilkårene for heltidspolitikere i Danmark. Undersøkelsen⁴ ser blant annet på hvor mye heltidspolitikere arbeider, hvordan de opplever arbeidspresset, balansen mellom arbeidsliv og privatliv, og hvordan de opplever eksponeringen i offentligheten. Det ble gjennomført en liknede undersøkelse blant byråkrater i sentrale stillinger. For de fleste gruppene ble det gjennomført spørreundersøkelser supplert med kvalitative intervjuer. For medlemmer av Folketinget ble det kun gjennomført intervjuer med lederne av partigruppene mfl.

Kartleggingen viste at politikerne jobber mye, ofte også i helgene, og at dette i særlig grad gjaldt medlemmer av regjeringen. For medlemmer av Folketinget ble det rapportert om større variasjon i arbeidstid, blant annet avhengig av hvilke posisjoner/verv de hadde. Arbeidstiden kan være uforutsigbar i betydningen at saker dukker opp på kort varsel. Folketingsmedlemmer som helgependler, legger ofte opp arbeidsdagen på en annen måte enn de som ikke gjør det. Det er ikke data som kan si om arbeidspresset har økt over tid, men politikerne opplever at det er blitt mer hektisk. Her trekkes endringer i mediebildet fram som en forklaring. Sosiale medier og det at nyheter publiseres på nettet døgnet rundt, påvirker politikernes hverdag og krav om å være

1. Se Folketingets hjemmeside: <https://www.ft.dk/da/medlemmer/medlemmenes-vilkaar>.
2. Se den danske regjeringens hjemmeside: <https://www.regeringen.dk/hvad-tjener-en-minister/>.

3. Rapport fra Vederlagskommissionen, januar 2016, tilgjengelig på <https://www.altinget.dk/misc/Rapport%20fra%20Vederlagskommissionen.pdf>.
4. Yosef Bhatti, mfl. (2016).

tilgjengelig hele tiden. Undersøkelsen drøfter også hvordan ulike grupper politikere opplever eksponering i sosiale medier, inkludert hets og trusler. Vederlagskommisjonen konkluderer som følger på side 12 i sin rapport:

«Kommissionen vurderer imidlertid også, at politikere i en vis utstrækning kan sammenlignes med innehavere av andre ansvarsfulde poster og stillinger i samfunnet. Deres arbeidsvilkår – arbeidstid og eksponering i offentligheten m.v. – adskiller seg ikke nødvendigvis væsentlig fra andre poster og stillinger.»

4.2.1.3 NÆRMERE OM DEN DANSKE VEDERLAGSKOMMISSIONENS «PRINSIPPER»

Vederlagskommisjonen hadde et mye bredere mandat enn det godtgjøringsutvalget har, men et hovedpunkt er likt, nemlig å vurdere vederlaget for selve ivaretagelsen av det politiske vervet. Nedenfor gis et kort resymé av kapittel 2.2 i rapporten, som kalles «Kommissionens prinsipper for en mere tidssvarende og gennemsiktig vederlæggelse».

Det første prinsippet er formulert slik: Avspeiling av likheter med andre ansvarsfulle poster i respekt for de politiske vervs særlige karakter.

Kommisjonen viser til at folkevalgte ivaretar verv med ansvar for viktige samfunnsmessige oppgaver og beslutninger. Selv om det er likheter med andre ansvarsfulle poster, er det etter kommisjonens oppfatning vanskelig å finne andre stillinger i samfunnet som kan sammenlignes fullt ut med heltidspolitiske verv. Derfor er det grunn til å ta hensyn til den særlige karakteren til politiske verv. Til tross for dette er det mulig å sammenligne, mener kommisjonen. Politikernes arbeidsvilkår (blant annet arbeidstid eller eksponering i offentligheten) atskiller seg ikke nødvendigvis vesentlig fra andre stillinger. Det nærmeste sammenlikningsgrunnlag finnes i forhold til ledende embetsstillinger. Tilsvarende kan ordførere sammenlignes med, og til en viss grad sistedilles med, ledende stillinger i de organisasjoner som politikere har den øverste ledelsen for.

En mer direkte sammenlikning foretas med folkevalgte i de nærmeste nordiske landene. Men her er det vesentlige forskjeller, blant annet på grunn av en annen administrativ struktur, oppgaveportefølje og ansvar, sier kommisjonen. I tillegg finner kommisjonen det vanskelig å dra paralleller til vederlagene pga. forskjeller i skatte- og pensjonsforhold, samt på grunn av varierende valutakurser.¹

Derfor konkluderer kommisjonen med at danske politikere bør godtgjøres ut fra likhetene med andre liknende stillinger og det alminnelige arbeidsmarkedet ellers i Danmark.

Det andre prinsippet er formulert slik: Fastholde kjent rasjonale for godtgjøringen.

I Danmark har godtgjøringen til politikerne gjennom det 20. århundre vært kjennetegnet av en kobling til det statlige tjenestemannssystem. Det har dermed etter kommisjonens oppfatning vært en klar dreining mot det offentlige arbeidsmarkedet framfor det private. Kobling i vederlag har vært til de øverste lønnsrammer og skalatrinns hvor offentlige sjefer og ledende embetsmenn er innplassert. Folketingsmedlemmer har for eksempel vært godtgjort etter lønn til avdelingssjefer og visedirektører, mens ministre har vært koblet til departementsrådenes lønn. For ordførere har kobling skjedd til kommunaldirektørers lønnsnivå.

Kommisjonen konkluderer med at siden politikere har offentlige verv, bør godtgjøring knyttes til lønn til ledende stillinger i offentlig sektor. Det er dette man mener med å holde fast ved kjente begrunnelser eller rasjonale for godtgjøringen.

Det tredje prinsippet er tilpasning i forhold til utviklingen på det offentlige arbeidsmarkedet.

Denne diskusjonen er en følge av konklusjonene på diskusjonen i tilknytning til prinsipp nummer to. Her viser det seg at man i Danmark, som i Norge, har hatt en sterkere lønnsglidning for embetsmenn på høyt nivå enn i økonomien for øvrig. Når man da har koblet godtgjøring til politikere til en bestemt skala eller et bestemt lønnstrinn og disse underreguleres i forhold til den generelle lønnsutviklingen (slik har det vært i Norge også), kommer politikere dårlig ut over tid. For å håndtere dette drøfter den danske kommisjonen den norske og svenske løsningen, men finner at dette «ikke er hensiktsmessig». Begrunnelsen synes å være at en årlig regulering er uheldig fordi det jevnlig forutsetter direkte eller indirekte politisk beslutning. Kommisjonen mener likevel at en løpende regulering som avspeiler den alminnelige lønnsutviklingen, er viktig å få på plass.

Kommisjonen anbefaler at godtgjøringen både til sentrale og regionale heltidspolitikere reguleres på samme måte. Rent konkret foreslås det at godtgjøringene årlig reguleres med lønnsutvikling på det kommunale, regionale og statlige arbeidsmarked slik det måles av Danmarks Statistikk. Oversatt til norske forhold kunne man da ha fulgt lønnsveksten for offentlig forvaltning slik den presenteres i rapporten fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

4.2.1.4 UTVALGETS VURDERINGER AV DE DANSKE SYNSPUNKTENE

Utvalget viser til at koblingen av stortingspolitikeres godtgjøring til et bestemt stillingsnivå i staten også har vært brukt i Norge tidligere, men dette er forlatt, jf. kapittel 6.1. Dagens utforming av lønnsystemet i staten innebærer etter utvalgets oppfatning at dette ikke er en aktuell løsning å gå tilbake til. Da bør utviklingen heller

1. Den danske kommisjonen presenterer derfor ikke slike sammenlikninger som vi gjør i dette kapitlet basert på materialet fra Stortingets utredningsseksjon.

kobles til den faktiske lønnsutviklingen for noen stillinger og ikke en bestemt stillingskode. Velger man å knytte politikergodtgjøring til nivået på en type sjefslønn i et bestemt år, men så koble den påfølgende årlige reguleringen til den alminnelige lønnsutviklingen for et bredt område og ikke den bestemte sjefslønna man koblet til i utgangspunktet, slik den danske kommisjonen foreslo, kan man være nesten helt sikker på å ende på et annet nivå når det har gått noen år. Resultatet ville da ikke ha blitt det kommisjonen i Danmark ønsket å oppnå.

4.2.2 Finland

I Finland varierer godtgjøringen til riksdagsmedlemmer avhengig av ansiennitet. Per 1. oktober 2020 var godtgjøringen 79 368 euro for representanter med mindre enn fire års ansiennitet, 83 340 euro for dem mellom fire og tolv års ansiennitet, og 88 896 euro for representanter med mer enn tolv års ansiennitet. Dette tilsvarte om lag 186, 193 og 206 prosent av gjennomsnittslønna i Finland. Velger vi den midterste gruppen som representativ, var nivået her om lag 17 prosent lavere enn godtgjøringen til norske stortingsrepresentanter, men justert for forskjeller i kjøpekraftjusterte valutakurser blir godtgjøringen i Norge og Finland svært like. For riksdagsmedlemmer med liten ansiennitet er nivået om lag 5 prosent lavere, og for medlemmer med minst tolv års ansiennitet i Riksdagen er nivået 5 prosent høyere.

I Finland er det arvodeskommisjonen som fastsetter godtgjøringene for parlamentarikerne, jf. «lag om riksdagsmannaarvode».¹ Kommisjonen oppnevnes av Riksdagen, og medlemmer av Riksdagen kan ikke være medlemmer. Godtgjøringene til statsminister og medlemmer av regjeringen bestemmes av «lag om arvoden och ersättningar som betalas till medlemmar av statsrådet».² Godtgjøringen til en minister motsvarer godtgjøringen til Riksdagens visetalmann, redusert med 5 prosent, men statsministeren får den godtgjøringen som betales til Riksdagens talmann, redusert med 5 prosent.

Arvodeskommisjonen har en selvstendig stilling som innebærer at den kan fastsette endringer i godtgjøringen når den mener det er grunnlag for det. Det er altså ikke nødvendigvis en årlig endring, og endringene kan i prinsippet både skje oftere og sjeldnere enn dette. Den finske Riksdagen har opplyst at kommisjonen ser på ulike indikatorer, men at generell lønnsutvikling er den mest sentrale. Dette understrekes av at i pressmel-

dingen om endringer i godtgjøringen er det ofte bare henvist nettopp til den generelle lønnsutviklingen.

4.2.3 Island

På Island er grunngodtgjøringen til vanlige medlemmer av Alltinget per oktober 2020 på 14 056 828 islandske kroner per år. I tillegg kan det trolig ventes en bonus slik at samlet godtgjøring vil bli 14 240 176 islandske kroner. Godtgjøringen i 2019 var 13 396 215 islandske kroner og utgjorde om lag 128 prosent av gjennomsnittlig månedslønn på Island i 2019. Omregner man med kjøpekraftsparitetsjusterte valutakurser blir nivået på Island svært nært det norske nivået i 2019.

Fra og med 2018 er det det islandske statistikkbyrået som fastsetter endringer i godtgjøringene til bl.a. alltingsrepresentanter, statsråder, statsminister og president. Dette gjøres på grunnlag av de godtgjøringene som gjaldt per november 2016, sammenholdt med den årlige utviklingen i lønn til andre grupper i både privat og offentlig sektor på Island.

Alltinget har et system der ulike funksjoner får et tillegg i godtgjøringen beregnet som en prosent av grunnbeløpet. Partiledere får 50 prosent tillegg (gjelder ikke partiledere som er statsråder), visepresidenter, parlamentariske ledere og komitéledere får et tillegg på 15 prosent, mens første og andre nestleder i komiteene får tillegg på henholdsvis 10 og 5 prosent. Alltingspresidenten har en årlig godtgjøring på 23 295 936 islandske kroner, tilsvarende beløpet som medlemmer av regjeringen får. Det er en generell regel at parlamentarikerne bare får tillegg for ett verv, men denne regelen gjelder ikke for visepresidentene.

4.2.4 Sverige

I Sverige er godtgjøringen for riksdagsmedlemmer per 1. oktober 2020 820 800 svenske kroner. I 2019 var nivået 805 800 svenske kroner. Utredningsseksjonen viser til at dette utgjør 184 prosent av gjennomsnittslønna i Sverige. Omregnet til norske kroner med offisiell valutakurs er godtgjøringen i Sverige klart lavere enn i Norge, men justert for kjøpekraftforskjeller var det svenske nivået bare 5 prosent lavere enn det norske i 2019.

Godtgjøringen for medlemmer av Riksdagen fastsettes av en egen nemnd (arvodesnämnden) som er en myndighet under Riksdagen og oppnevnes av Riksdagen. Medlemmer av Riksdagen kan ikke være med i nemnda. Fastsettelsen skjer etter en egen lov (lag om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter).³ Den svenske talmannen får samme godtgjøring som statsministeren, og visetalmennene får grunngodtgjøringen til

1. For informasjon om loven og godtgjøringene i Riksdagen, se Riksdagens hjemmeside: <https://www.eduskunta.fi/SV/kansanedustajat/palkkiot-ja-kulukorvaukset/Sidor/default.aspx>.

2. For ytterligere informasjon se den finske regjeringens hjemmeside: <https://valtioneuvosto.fi/sv/sipila/arvoden-och-bindningar>.

3. Se Riksdagens hjemmeside: <https://www.riksdagen.se/sv/safunkar-riksdagen/ledamoternas-arvoden-och-villkor/ledamoternas-arvoden/>.

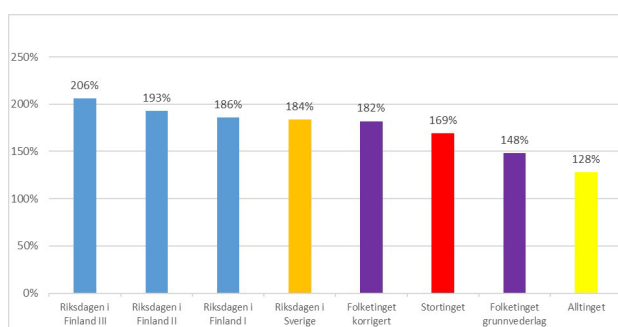
riksdagsmedlemmene med et tillegg på 30 prosent av denne.

Godtgjøringen til statsråder fastsettes årlig av en egen partipolitisk uavhengig nemnd (statrådsarvodesnämnden) etter egen lov (lag om arvoden till statsråden m.m.).¹ Nemnda er en myndighet under Riksdagen. Per juli 2019 var godtgjøringen til den svenske statsministeren 2 112 000 svenske kroner per år, mens statsrådene fikk 1 668 000 svenske kroner per år. Godtgjøringsnivået blir fastsatt blant annet med utgangspunkt i det alminnelige lønnsnivået og utviklingen på arbeidsmarkedet. Riksdagen har opplyst at nemnda ser på lønnsnivå for riksdagsmedlemmer, Riksdagens ombudsmann og revisor og statlige ledere. I tillegg ser nemnda på nivået til godtgjøringen for ministre og parlamentarikere i de øvrige nordiske landene, samt generelle samfunnsøkonomiske forhold og lønnsoverenskomster.

4.2.5 Sammenlikning av godtgjøringsnivået i de nordiske landene

Notatet fra Stortingets utredningsseksjon gjør rede for de metodiske utfordringene med å sammenligne godtgjøringsnivåer mellom landene. Ikke minst skyldes problemene variasjoner i valutakurser over tid, men rangeringen avhenger også blant annet av hvilke forutsetninger som gjøres for kjøpekraft og skatt. Utredningsseksjonen fant i sitt notat fra 2020 at sammenlignet med gjennomsnittslønna i de ulike landene er forskjellene ganske moderate med unntak av at islandske alltingsmedlemmer har et relativt lavt nivå, mens det var finske parlamentarikere som hadde den høyeste godtgjøringen i forhold til gjennomsnittslønna i det respektive land. Figur 4.7 viser dette. Svenske (Riksdagen) og danske (Folketinget) parlamentarikere (justert for ekstra godtgjøring) hadde om lag samme godtgjøringsnivå relativt til gjennomsnittslønna i sine respektive land.

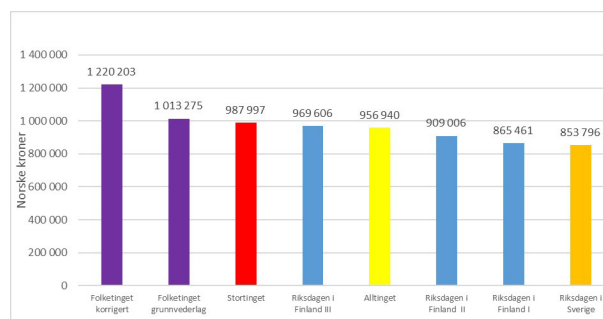
Figur 4.7. Godtgjøring for ordinære parlamentsmedlemmer i Norden i prosent av gjennomsnittslønn i landet. 2019



1. Se også den svenske regjeringens hjemmeside: <https://www.regeringen.se/regeringskansliet/arvoden-och-ersattningar/>.

Velger man i stedet å sammenligne godtgjøring direkte ved bare å bruke offisielle valutakurser og omregne til norske kroner, framkommer tallene i figur 4.8. Vi mener dette ikke er et godt grunnlag for å sammenligne godtgjøringen til nordiske parlamentarikere, men tar likevel tallene med siden disse er enkle å forholde seg til. En må merke seg at valutakursene svinger en god del på daglig basis, noe som gjør en slik sammenlikning som på figur 4.8 bokstavelig talt avhengig av hvilken dag man velger å hente ut valutakursene. Sammenlikner man godtgjøringen med lønn i de respektive land, slipper man å bekymre seg om valutakurser i det hele tatt. Det er det som er gjort på figur 4.7.

Figur 4.8. Gjeldende godtgjøring («lønn») i norske kroner for ordinære parlamentsmedlemmer i Norden per oktober 2020



4.2.6 Sammenlikning av godtgjøring til de nordiske regjeringsmedlemmene i forhold til landenes parlamentarikere

Vi har foran vist at parlamentarikernes godtgjøring i de nordiske landene ikke varierer så mye i forhold til landenes gjennomsnittslønn, med unntak av Island, hvor godtgjøringen er klart lavere.

I dette kapitlet sammenlignes regjeringsmedlemmenes godtgjøring i de nordiske landene med hva parlamentarikerne i de respektive landene har. I Norge er godtgjøringen til statsministeren klart høyere enn stortingsrepresentantenes, men lik stortingspresidentens godtgjøring. Fra 1. mai 2019 har statsministerens godtgjøring vært 1 735 682 kroner, mens stortingsrepresentantene har 987 997 kroner og statsrådene 1 410 073 kroner. Statsministeren hadde altså knapt 1,76 ganger godtgjøringen til stortingsrepresentantene, og statsrådene knapt 1,42 ganger. Siden en stortingsrepresentant i Norge hadde en godtgjøring som var om lag 1,7 ganger gjennomsnittslønna i Norge i 2019, har følgelig statsministeren en godtgjøring som er om lag tre ganger gjennomsnittslønna i Norge.

Tallene i figur 4.9 viser at statsministeren i Norge tjener om lag det samme i forhold til stortingsrepresentanter som i de andre nordiske landene, med unntak av Sverige, hvor statsministeren tjener klart mer. Den svenske statsministeren tjener nærmere fem ganger så mye som gjennomsnittslønna i Sverige, og dette er klart mer

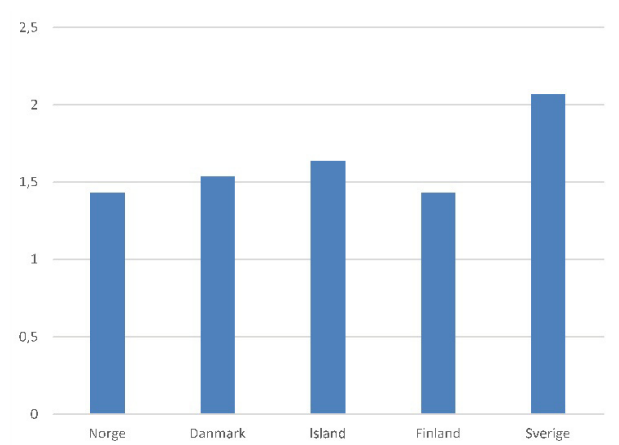
enn i noe annet nordisk land. Forholdstallene i Finland (hvor vi bruker et riksdagsmedlem med mellomlang ansiennitet som referansepunkt, se figur 4.7), Island og Norge er svært like. Det danske forholdstallet er litt høyere, slik at den danske statsministeren tjener tre og en halv gang gjennomsnittslønna, mens tallet i Norge altså var tre. På figur 4.7 fant vi at islandske alltingsmedlemmer tjener mindre enn de fleste av sine nordiske kolleger. Det gjør at også statsministeren tjener bare noe over det doble av gjennomsnittslønna på Island.

Figur 4.9. Godtgjøring til statsminister i forhold til parlamentsmedlem. Forholdstall. 2019/2020



På figur 4.10 gjør vi en helt tilsvarende sammenlikning mellom lønn til statsråd og godtgjøring til parlamentsmedlemmer. I noen land har enkelte statsråder høyere lønn enn andre, men vi ser her bare på de «vanlige» statsrådene. Mønsteret i disse tallene avviker ikke mye fra det vi fant for statsministernes relative godtgjøring. Sverige skiller seg ut med relativt høy godtgjøring til statsrådene. Forskjellene blant de fire andre nordiske landene er små, og de norske tallene er igjen ganske like de andre med unntak av tallene for Sverige.

Figur 4.10. Godtgjøring til statsråder i forhold til parlamentsmedlem. Forholdstall. 2019/2020



Holder vi Sverige utenom sammenlikningen, har de nordiske statsrådene stort sett 50 prosent høyere godt-

gjøring enn parlamentarikerne, mens statsministerne har om lag 80 prosent høyere godtgjøring.

4.2.7 Europaparlamentet

Europaparlamentet har 705 medlemmer fra de 27 EU-landene. Siden 2009 er godtgjøringen¹ til medlemmene av Europaparlamentet (MEP) fastsatt til 38,5 prosent av bruttolønna til dommerne i EU-domstolen. Fra 1. juli 2019 er godtgjøringen 8932,86 euro per måned brutto. MEP må betale EU-skatt og forsikringspremie og i tillegg eventuelle nasjonale skatter avhengig av regimet i hvert land. Fram til 2009 var godtgjøringen for MEP identisk med godtgjøringen til medlemmene av de nasjonale parlamentet i den enkeltes hjemland. Dette førte til store forskjeller i nivået mellom MEP. Sittende medlemmer som ble innvalgt første gang før 2009, kan velge om de vil avlønnes etter den gamle eller nye ordningen.

Omregnet til en årsgodtgjøring innebærer måneds-godtgjøringen fra 1. juli 2019 om lag 107 200 euro. Siden kursen på norske kroner har vært meget svak i det meste av 2020, gir dette en godtgjøring i norske kroner som er vel 10 prosent høyere enn den godtgjøringen norske stortingsrepresentanter har. Regner vi om ved hjelp av kjøpekraftsparitetsjusterte valutakurser er forskjellen enda større i favør av MEP. Vi har ikke hatt tilgang til data for gjennomsnittlig årslønn i EU slik at vi kan sammenligne på den måten vi gjorde i figur 4.7 over. Men vi er sikre på at gjennomsnittlig lønn er lavere i EU enn i Norge, slik at godtgjøring til MEP er høyere i forhold til gjennomsnittlig EU-lønn enn hva de tilsvarende tallene for Norge viser.

MEP har rett på alderspensjon fra fylte 63 år. Pensjonen tilsvarende 3,5 prosent av årlig godtgjøring for hvert år parlamentarikerne har sittet i Europaparlamentet, begrenset oppad til 70 prosent av årlig godtgjøring. For sittende medlemmer som ble innvalgt første gang før 2009, gjelder en pensjonsordning som ble innført i 1989.

4.2.8 Forekomsten av uavhengige organ for fastsettelse av godtgjøring

En studie fra 2014² viser at kun fem av de 27 EU-landene³ som er med i studien, har overlatt fastsettelsene av parlamentarikerens lønn til et uavhengig organ. Dette er Sverige (1994), Finland (2003), Frankrike (1958), Irland (2000) og Storbritannia (2003). Som det framkommer av avsnitt 4.2.3, har også Island en uavhengig fastsettelse ved at det er statistikkbyrået som fastsetter

1. Informasjon fra Europaparlamentets hjemmeside, jf. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/faq/13/salaries-and-pensions>.
2. Mause, K. (2014).
3. Alle daværende EU-land unntatt Luxembourg.

endringer i godtgjøringene, men studien fra 2014 omfatter altså ikke Island.

Den sammenlignede analysen av parlamentarikerne godtgjøring i de 27 EU-landene som er analysert, viser at det er stor forskjell i nivå på politikernes kompensasjon, målt enten som andel av gjennomsnittslønn eller justert ved kjøpekraftsparitet. En sammenlignende analyse tyder på at landene som ikke har overlatt godtgjøringen til en uavhengig kommisjon, har høyere nivå på politikernes godtgjøring. Studien viser likevel til at man må tolke disse funnene med forsiktighet. Antall observasjoner er få, og godtgjøringen ble ikke satt ned etter at en uavhengig kommisjon ble innført. Utvalget har i avsnitt 6.7.2 drøftet alternativer til lønnskommisjonen for fastsettelse av godtgjøringene.

4.3 Oppsummering

Kapittel 4.1 viser at norske politikere på nasjonalt nivå har hatt samme utvikling i godtgjøring som lønnsutviklingen i samfunnet generelt. Sammenliknet med ledere i departementene og direktører i staten ellers er godtgjøringen til folkevalgte litt lavere enn for tjue år siden. Mens politikernes godtgjøring har fulgt den generelle lønnsutviklingen, har lederlønningene i staten økt litt mer. Godtgjøringen til stortingsrepresentantene var i 2019 omtrent lik 95-persentilen i lønnsfordelingen. Det betyr at det var 5 prosent av lønnstakerne som hadde høyere lønn enn representantene og 95 prosent som hadde lavere lønn. Statsrådene var omtrent på 99-persentilen. Folkevalgte i kommuner og fylker har over tid fått økt sin godtgjøring sammenliknet med folkevalgte på nasjonalt nivå. Godtgjøringen til fylkesordførere er gjennomgående litt høyere enn godtgjøringen til stortingsrepresentanter, men klart lavere enn statsrådenes.

Avsnitt 4.2 viser at sammenlikninger av godtgjøring til folkevalgte mellom land er beheftet med usikkerhet av flere grunner. Det skyldes blant annet forskjeller i prisnivå og dermed kjøpekraften, vanlig lønnsnivå og skattenivå. Men ved å sammenligne nivået på politikernes godtgjøring i det enkelte land med gjennomsnittlig inntekt eller lønn i landet, unngås noen sammenlikningsproblemer. Da viser det seg at nivået i Norge er ganske gjennomsnittlig. Norske stortingsrepresentanter har en godtgjøring som ikke er hverken spesielt høy eller lav sammenliknet med inntektsnivået i Norge sett i et nordisk perspektiv. Sammenliknet med parlamentarikere i EU er nivået i Norge snarere litt lavt, men her er vi på mer usikker grunn.

Gjennomgangen i avsnitt 4.2 viser at i alle de nordiske landene har statsminister og regjeringsmedlemmer høyere godtgjøring enn parlamentsmedlemmene, og statsministeren har den høyeste godtgjøringen. I alle landene er det innført en kobling mellom godtgjøringen til parlamentspresident og statsminister (statsråder på Island).

Kapittel 5 gjør rede for mulige prinsipper som kan legges til grunn for godtgjøring til folkevalgte politikere. Det er ikke lett å finne fram til prinsipper som er så konkrete at man kan si noe i retning av at norske stortingsrepresentanter bør ha en årlig godtgjøring som er så og så stor. En slik «omtrentlighet» er vi ikke alene om i Norge, noe en gjennomgang av analyser i andre nordiske land viser. Likevel har man et nivå på godtgjøringen i de nordiske landene som ikke er veldig forskjellig. Det er ingen åpenbar begrunnelse for et prinsipp som sier at norske folkevalgte skal ha samme relative lønnsplasse- ring som folkevalgte for eksempel i Danmark og Sverige. Men dersom det norske nivået hadde avveket betydelig fra nivået i land vi normalt sammenligner oss med, ville man måttet lete etter gode begrunnelser.

5. Prinsipper for fastsettelse av godtgjøring til folkevalgte

5.1 Teori på området

5.1.1 Innledning

I mandatet er utvalget bedt om å finne fram til prinsipper for folkevalgtes godtgjøring. Utvalgets premisser er at folkevalgtes godtgjøring kan fortolkes og begrunnes ulikt. Bak oppnevningen av utvalget ligger det derfor en antagelse om at det kan finnes noen allmenne forhold som kan og bør legge føringer for folkevalgtes godtgjøring. Det påligger derfor utvalget å gi en fortolkning av ulike kontekster som omgir de folkevalgtes godtgjøring. Utvalget har i sitt forsøk på å gjøre dette også sett til tidligere arbeider i Norge og i utlandet på området, uten å finne et klart forbilde.

I dette kapitlet diskuteres to perspektiver på folkevalgtes godtgjøring. For det første må godtgjøringen ses i sammenheng med de folkevalgtes særegne konstitusjonelle og institusjonelle rolle. For det andre er de folkevalgte del av et samfunns- og arbeidsliv som ikke er statistisk.

Ut fra ovennevnte drøftes to problemstillinger her:

- Hvilke kontekstuelle forhold er relevante for folkevalgtes godtgjøring?
- Hvilke generelle prinsipper kan utledes fra dem, og hvordan kan de kritiseres?

Utvalgets diskusjoner vil ta utgangspunkt i relevant forskning. Der annet ikke er spesifisert, mener utvalget med folkevalgte her stortingsrepresentanter. Mange av drøftingene er relevante også for de andre gruppene som inngår i utvalgets mandat (statsråder m.m.), men disse krever supplerende drøftinger. Godtgjøringen til fulltidsengasjerte kommunepolitikere reguleres som kjent i kommuneloven. Mange av drøftingene nedenfor har likevel relevans også for folkevalgte i kommunesektoren, jf. kapittel 3.2. Samtidig har kommunesektoren

sine egne tydelige særtrekk og utfordringer som vi forsøker å ta høyde for.

Stortingspolitikernes godtgjøring har ved flere tilfeller både i Norge og andre land vært knyttet direkte til lønn for spesifikke statlige stillinger. Den danske Vederlagskommisjonen (2016) var eksplisitt på denne koblingen og endte med å ha en slik kobling som sitt «hovedprinsipp», jf. omtale av rapporten i avsnitt 4.2.1. I Norge var det for 30 år siden en kobling til stillingen «underdirektør» i statsforvaltningen. Lønnskommisjonens «brudd» i 2018 (se kapittel 6 for en nærmere omtale) skyldtes bekymringen for økende avstand mellom godtgjøring for ledende politiske stillinger og lønn for statlige toppledere. Etter utvalgets oppfatning betyr ikke dette at man dermed har ment at folkevalgtes rolle er direkte sammenlignbar med andre yrkesgrupper.

Samtidig er det nærmest opplagt i et representativt demokrati at folkevalgtes godtgjøring sammenlignes med andre grupper i arbeidslivet eller med lønna til de som skal representeres. Det motsatte forutsetter nemlig at det finnes et objektivt, selvforklarende og kontekstuaavhengig «riktig» nivå for folkevalgtes godtgjøring, og at dette er løst fra enhver sammenlikning med andre også historisk. For utvalget er dette et urimelig synspunkt.

Et viktig særtrekk er at stortingspolitikere ikke har en arbeidsgiver i tradisjonell forstand. Som folkevalgte er de samtidig tillitsvalgte, ombud og landets øverste beslutningstagere. Denne rollen kommer vi tilbake til senere. Å være folkevalgt er normalt ikke ment som en profesjonell karrierevei, men som et tidsavgrenset og midlertidig tillitsverv. Stortingsperioden(e) representerer et avbrudd i representantens regulære yrkeskarriere. På den ene siden vil dette avbruddet kunne medføre tap av kompetanse og progresjon i den opprinnelige profesjonen mv. På den andre siden må vi anta at erfaring som stortingspolitiker har høy status i arbeidsmarkedet, og at en slik rolle muligens kan ses på som karrierefremmende. Uten at utvalget her har noen statistikk å lene seg på, vet vi at mange stortingspolitikere sitter i flere perioder, og at representantrollen for disse nærmest kan ta form av en selvstendig karrierevei eller i det minste være en viktig del av yrkeskarrieren.

De folkevalgte er heller ikke omfattet av arbeidsmiljøloven og en del andre lover som gjelder arbeidstakere, jf. omtale i avsnitt 3.1, men utviklingen har i praksis etter hvert gitt de folkevalgte ordninger som likner på slike som er rettigheter for arbeidstakere.

I avsnitt 5.1.2–5.1.5 utledes mulige prinsipper fra relevant forskning. Det finnes her forskningsbidrag innen politisk økonomi som problematiserer godtgjøring for folkevalgte eksplisitt. Disse kommer fra andre land og undersøker for eksempel sammenhenger mellom lønn, rekrutteringsevne og prestasjoner.¹ Det finnes også en omfattende litteratur om prinsipper for lønn og lønn-

spolitikk som ikke omhandler folkevalgte, men som likevel har prinsipiell relevans.² Mange av disse forskningsbidragene faller innenfor adferdsfag som for eksempel organisasjonsteori og organisasjonspsykologi. Typisk fokuseres det på lønn som faktor for motivasjon og adferd og de mulighetene og begrensningene som følger med. Lønn og lønnsmekanismer beskrives også i noen grad innenfor mikro- og makroøkonomisk litteratur.³ Det finnes også en fargerik ledelseslitteratur (av ulik metodisk og teoretisk kvalitet) som gir oppskrifter på bruk av økonomiske insentiver for å optimalisere effektivitet og prestasjoner i organisasjoner.

Den norske litteraturen om lønn og lønnspolitikk på individ- eller aktørnivå er mer sparsommelig. Noen studier fokuserer gjerne på utilsiktede effekter av differensierte lønns- og insentivsystemer.⁴ I samfunnsvitenskapelige drøftinger av forhandlingssystemer, fagforeninger, ledelsesformer osv. er man opptatt av den norske eller nordiske modellen og hvordan den endres, og noen har også en uttrykt normativ agenda.⁵ Endelig finnes studier av utviklingen av den norske lønnspolitikken, spesielt knyttet til lokale og differensierte lønns- og forhandlingssystemer i norsk kommunesektor og i statlig sektor.⁶ Ingen har, så langt utvalget er kjent med, et systematisk blikk på folkevalgtes godtgjøring.⁷ Vi kommer tilbake til flere av bidragene som er nevnt ovenfor, senere i kapitlet.

5.1.2 Demokratiske begrunnelser for godtgjøring – og hvorfor den bør være relativt høy

I de første moderne parlamentsdannelsene i Europa fikk de folkevalgte ingen godtgjøring. Tvert imot var det et viktig kvalifikasjonsprinsipp at representanten allerede hadde eiendom og kapital. Begrunnelsen var kontant: Bare de «beste av oss» kunne legitimt styre andre. Hadde du ikke økonomisk evne, var du i hvert fall ikke blant disse. Dette var også et representasjonsprinsipp: Beslutningsproduksjonen i en «minimumsstat» berørte for det meste dem med eiendom og kapital, noe som gjorde at det ble oppfattet som naturlig at kun disse var valgbare og stemmeberettigede. Ofte var kapital riktignok arvet, men dette ble ikke ansett som proble-

1. Se for eksempel Ferraz, C. mfl. (2009); Katakorpi, K. mfl. (2011).
2. Se for eksempel Arnold mfl. (2005); Cascio, W.F og Agunis, H. (2011); Dessler, G. (2017) for en oversikt.
3. Se for eksempel Hicks, J. R. (1963). I Holden III-utvalgets NOU 2013:13 drøftes lønnsdannelse i relasjon til makroøkonomiske forhold mv.
4. Se for eksempel Belsy (2004) og Kuvaas, B.(2008).
5. Se for eksempel Andersen mfl. (2014).
6. Se for eksempel Ingebrigtsen, B. (2002); Lien, L., mfl. (2005), Seip, Å. (2008), Lien, L. mfl. (2010), Rødvei, P. H. (2012), Jordfald (2004; 2019) og Deloitte (2018).
7. Et nylig unntak finnes i en studie av godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene etter oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Harvold, K. 2019).

matisk, fordi «retten og egenskapene til å styre» også ble ansett som nettopp (biologisk og sosialt) nedarvet.

Slike prinsipper er i dag kuriøse og ble for det meste forlatt gjennom fremveksten av moderne liberale styringsideologier og en mer inngripende velferdsstat. Isteden ble legitimitetsbasen for demokratiske parlamenter en *bredest mulig* representasjon. I de fleste folkevalgte forsamlinger ble stemmerett og valgbarhet til slutt negativt avgrenset, slik vi kjenner det fra Norge i dag: *Enhver* statsborger over 18 kan stemme og er valgbar til storting og kommunestyre – med mindre særlige individuelle forhold *hjemlet i lov* er diskvalifiserende.

En demokratisk begrunnelse for godtgjøringer er derfor lett å finne:

1) Godtgjøringen sikrer demokratisk legitimitet fordi den muliggjør valgbarhet uavhengig av økonomisk evne.

Ut fra dette kan det også utledes et krav til denne godtgjøringen:

2) Godtgjøringen må sikre representanten økonomisk uavhengighet i tjenesteperioden.

Denne uavhengigheten sikrer rent praktisk at representanten kan vie tiden sin til vervet. Den virker også forebyggende mot utilbørlig påvirkning (korrupsjon).

Det første begrunnelsen impliserer bare at folkevalgte skal ha en godtgjøring. Den andre begrunnelsen sier implisitt noe om nivå. Godtgjøringen bør, i vanlig tolkning, være relativt høy.

Utvalget mener også det kan anføres andre ukontroversielle argumenter for at kompensasjonen skal være relativt sett høy. Også den norske egalitære modellen som omtales under, bygger på *institusjonelle* hierarkier. Folkevalgte til Stortinget representerer i så måte vår øverste institusjon, uavhengig av personlig bakgrunn, kompetanse, tidligere arbeid eller etterspørsel på arbeidsmarkedet mv. Også i en ikke-elitistisk statsform vil det derfor være uproblematisk å legge til grunn at kompensasjonen må avspeile den autoritet og verdighet «folket» tillegger dem de selv har delegert sin øverste fullmakt til.

Ut fra ovennevnte får vi et svar på hva «relativ høy» kan være; det er i forhold til «folket». Hvis vi tar en snarvei utenom trygdelinja, og er enige om at «folket» akkurat her er lønsmottakerne, og at de best representeres av et gjennomsnitt, kan det tredje prinsippet være:

For å sikre uavhengighet og reflektere representantens institusjonelle rolle, må

1) godtgjøringen være relativt sett høy i forhold til et nasjonalt lønnsgjennomsnitt.

Om dette betyr at representantene skal godtgjøres på nivå med de 60, 80, 95 eller 99 prosent best betalte lønsmottakerne, sier dog ingen konstitusjonell teori

noe om. Den sier heller ingenting om hva godtgjøringen eventuelt bør knyttes opp til. Skal den for eksempel knyttes til den gjennomsnittlige (frontfagstyrte) lønnsveksten, til de høyeste statlige topplederlønningene eller til et veid gjennomsnitt av først- og sistnevnte? Hva som er en «legitim», «raus» «rimelig» eller «for lav» godtgjøring, blir likevel uansett et spørsmål om *hvem* en sammenligner seg med, og den *kulturelle konteksten*. I den forbindelse kan vi allerede her slå fast at *åpenhet* er vesentlig for å skape legitimitet rundt de folkevalgtes godtgjøringer. «Folket» har ut fra et demokratisk ståsted derfor et åpenbart krav om innsyn i de begrunnelsene som er gjort for deres tillitsvalgtes godtgjøringer.

5.1.3 *Hvor mye man skal betale politikere?*

Godtgjøring til folkevalgte påvirker både hvem som ønsker å delta i konkurransen om å bli valgt, og hvordan de som blir valgt, utfører sine oppgaver. I et representativt demokrati er det et mål å ha dyktige folkevalgte siden de skal fatte viktige beslutninger som angår alle. Det er derfor ønskelig å tilby en godtgjøring til de folkevalgte som sikrer at dyktige folk ønsker å stille til valg. Samtidig er det et mål at de folkevalgte i rimelig grad skal speile befolkningen ut fra hensynet til representativitet, slik vi var inne på i forrige avsnitt. De offentlige byråkratiene skal frambringe gode beslutningsgrunnlag for politikere, og til det trengs spesifikk kompetanse hos fagfolk i byråkratiet. De folkevalgte skal ikke nødvendigvis vurderes etter de samme kriteriene for kompetanse og egenskaper. Hvis sjansen for å bli gjenvalgt avhenger av hvor dyktige politikere har vært, vurdert ut fra evnen til å fatte gode beslutninger, vil en høy lønn kunne bidra til gode beslutninger. Det er ikke lett å bli enige om hva gode beslutninger er i politikken, men det er lett å enes om at korruperte politikere er uønsket. Det er derfor relevant å spørre om godtgjøring har noe å si for omfanget av korrupsjon i politikken. Selv om korrupsjon i liten grad preger norsk politikk på både sentralt og lokalt nivå, forekommer det, og de eksemplene vi kjenner, får rimeligvis stor oppmerksomhet.¹

I tradisjonell politisk økonomi-litteratur er hovedsynspunktet at gode myndighetsbeslutninger avhenger av institusjonell organisering og insentiver som for eksempel å stå til ansvar overfor velgerne med jevne

1. I utredningen om domstolene (NOU 2020:11) heter det (om dommerne): «Lønn- og pensjonsvilkår for dommere kan være viktig i et uavhengighetsperspektiv. For det første er et tilstrekkelig lønns- og pensjonsnivå for dommere essensielt for å ivareta domstolens uavhengighet. Tilstrekkelige lønns- og pensjonsordninger er én måte å sikre at dommere ikke fristes av utilbørlig press utenfra som kan påvirke deres adferd og dømmende virke. For det andre må prosessen med lønnsfastsettelsen sikre at dommere ikke kan risikere at lønnsnivået påvirkes av innholdet i rettsavgjørelsene. Lønnsfastsettelsen må sikres gjennom felles, objektive vilkår, nettopp for å unngå utilbørlig påvirkning av dommerne under utøvelse av deres dømmende funksjoner.»

mellomrom, se Buchanan (1989).¹ Mange erfaringer tyder likevel på at dette ikke er tilstrekkelig – gode beslutninger avhenger også av at man klarer å tiltrekke seg dyktige politikere, se Fedele og Giannoccolo (2020). Med dyktige politikere menes blant annet personer som tillegger den offentlige interessen stor vekt i tillegg til sin egen interesse, se Besley (2005). At folkevalgte velger en politisk karriere også ut fra egeninteresse og ikke bare for å tjene en allmenninteresse, er et premiss i faglitteraturen. At yrkesvalg baseres på både egeninteresse og andre forhold, gjelder så vel for folkevalgte som andre yrkesgrupper. Men Buchanan (1989) gir altså uttrykk for at det ikke er relevant å ta hensyn til annet enn de folkevalgtes snevre egeninteresse.

I samfunnsvitenskapelig faglitteratur er det vanlig å legge til grunn at offentlig ansattes formelle kompetanse så vel som jobbmotivasjon er viktig for kvaliteten på tjenestene som leveres, se Perry og Wise (1990) og Francois (2000). Caselli og Morelli (2004) ser på hvordan kvaliteten på politiske beslutninger avhenger av godtgjøring, uten å ta hensyn til motivasjon som en faktor i beslutningen om å stille til valg. Da vil høyere godtgjøring føre til bedre utfall for samfunnet uansett nivået på godtgjøringen. En liknende konklusjon finnes også i Belsey (2004), som peker på muligheten av å gi høyere lønn til politikere som er blitt gjenvalgt flere ganger, som et insentiv, slik systemet er i Finland som omtalt i avsnitt 4.2. Det er likevel vanskelig med enkle belønningsregler dersom det er vanskelig å måle resultatene til det enkelte individ. Dette kommer vi tilbake til i neste avsnitt. Derfor ender de fleste land opp med at godtgjøringene til politikere ikke er knyttet til individuelle resultater.

Begge de studiene vi refererte til ovenfor, er ikke-empiriske studier og basert på spesifikke modellforutsetninger. Caselli og Morelli (2004) legger til grunn at med høy lønn vil ukorruperte og flinke politikere melde seg og utkonkurrere andre. Når lønna er lav, vil de flinke heller jobbe i privat sektor og dermed overlate politikken til mindre flinke og mer korruperte politikere. Belseys (2004) modell tar utgangspunkt i seleksjon av politikere inn i gruppen av kandidater og deretter hvordan de valgte kandidatene fatter beslutninger som er i samsvar med velgernes ønsker. Han finner at høyere lønn fremmer både økt samsvar mellom politikken og velgernes ønsker, økt kvalitet på kandidatene og mindre korrupsjon. Samtidig mener han at hvis motivet for å tjene of-

fentligheten ble brakt sterkere inn i modellen, ville ikke resultatet som viser om at økt lønn gir politikere som bedre ivaretar velgerne, nødvendigvis holde. Disse analysene gir altså en formell støtte til det prinsippet vi formulerte i forrige avsnitt, med en litt annen begrunnelse, om at de folkevalgtes godtgjøring bør være høy.

Teorimodellen til Fedele og Giannoccolo (2020) tar utgangspunkt i at de personene som ønsker å bli politikere, både har interesse av høy godtgjøring og av å tjene samfunnet som politisk tillitsvalgte. Potensielle folkevalgte kan alternativt ha en vanlig jobb, og individer har ulike kunnskaper og motivasjoner for å være folkevalgte. Utfallet for samfunnet som helhet avhenger både av hva som skjer i det normale arbeidslivet, og de offentlige tjenestene som politikerne bidrar med. Alle i samfunnet nyter godt av disse tjenestene som finansieres gjennom skatter som alle er med på å betale. Det relevante vurderingskriteriet for den optimale politikergodtgjøring er summen av all individuell nytte. Forfatterne viser at det er en fordel for samfunnet å ha høy godtgjøring for å tiltrekke seg flinke politikere som produserer gode kollektive beslutninger. Imidlertid vil høy godtgjøring også tiltrekke seg flinke folk som har mindre motivasjon for å jobbe med slike beslutninger, og som har blitt tiltrukket av politikerrollen pga. pengene. Ifølge forfatterne vil derfor samfunnsnyttene være høyest når godtgjøringen er høy, men ikke for høy, fordi man da tiltrekker seg folk som er mindre motivert av det å være folkevalgt i seg selv.

På denne bakgrunnen kan vi formulere et fjerde prinsipp i tillegg til de vi allerede har formulert:

1) For å sikre at man rekrutterer folkevalgte som har høy motivasjon for å utføre offentlige oppgaver, må godtgjøringen være høy, men ikke for høy.

Teoretiske studier har ikke sett på hvilken betydning faktiske endringer i godtgjøring har for seleksjon av folkevalgte og utføring av vervet som folkevalgt. Noen empiriske studier, inkludert en finsk studie, har sett på dette. Et av de mest interessante og studerte eksemplene er reformen av godtgjøring til EU-parlamentarikere (se også avsnitt 4.2.7) i 2009. Da fikk alle parlamentarikerne en lik godtgjøring på nærmere 92 000 euro, mens de tidligere hadde nasjonalt baserte ordninger. For EU-land hvor godtgjøringen var høyere enn det nye nivået (Italia hadde 144 000 euro), falt altså godtgjøringen, mens den i andre land ble mangedoblet (Ungarn hadde 10 000 euro). I tillegg fikk medlemmene en per diem-godtgjøring for å være til stede i parlamentet. Mocan og Altindag (2013) finner at en slik økning i den faste godtgjøringen, uten en tilsvarende endring i per diem-godtgjøringen, fører til litt større fravær. Reformen har en negativ effekt på parlamentarikerens innsats målt med indikatorer som antall muntlige og

1. To sitater fra Buchanans (1989) artikkel er typiske for Public Choice-skolen: «Individuals must be modeled as seeking to further their own narrow self-interest, narrowly defined. In terms of measured net wealth position, as predict or expected.», s. 20. Merk den doble bruken av «narrow» her. «To improve politics, it is necessary to improve or reform rules, the framework within which the game of politics is played. There is no suggestion that improvement lies in the selection of morally superior agents who will use their powers in some 'public interest'», s. 18.

skriftlige spørsmål i parlamentet, men ingen effekt på antall innlegg, forslag eller skriftlige rapporter.

Braendle (2015) studerer også reformen i Europa-parlamentet. Han finner om lag de samme effektene som Mocan og Altindag (2013), men i tillegg at flere søker om og blir gjenvalgt til parlamentet. Studien finner ingen økning i parlamentarikerens formelle utdanning eller endring i yrkesbakgrunn eller tidligere politisk erfaring. Dette kan tolkes som at økt godtgjøring ikke har så klare effekter på parlamentarikerens kunnskap som man finner i mye av teorilitteraturen. Men her er det viktig å påpeke at det ikke er enkelt å finne gode mål på hvilke kunnskaper som er relevante for vervet som politiker. Fisman mfl. (2015) finner i motsetning til Braendle (2015) at økt lønn ga færre EU-politikere med høyere utdanning, men utdanningsnivå sier ikke nødvendigvis noe om kvalitet på politikere. I en studie for Finland fant Kotakorpi og Poutvaara (2011) at økt lønn bidro til økt utdanning, men bare blant kvinnelige politikere.

De empiriske resultatene i litteraturen spriker. En mulig grunn til det er at studiene ikke er i stand til å identifisere de avgjørende mekanismene. Resultatene kan også være sensitive overfor et begrenset datasett eller en situasjon som ikke gir grunnlag for særlig presise funn. Institusjonelle forskjeller mellom land kan også påvirke resultatene. Men noe av grunnen til spriket i de empiriske resultatene kan være at man ikke alltid skal forvente entydige effekter. Teorimodellen til Fedele og Ginaoccolo (2020) viser for eksempel at sammenhengen mellom kunnskapen og «produktiviteten» til politikere og deres godtgjøring ikke nødvendigvis er entydig og lineær.

Utvalget mener prinsippene 1-4 er konsistente og lette å enes om. De er likevel for grovkornede. En finsikting krever en nøyere diskusjon av den norske arbeidslivskonteksten. Prinsippene vi kan utlede fra denne diskusjonen, vil være sprikende. Vi vil derfor foreløpig holde dem som alternative og utfyllende tilleggsprinsipper.

5.1.4 Den norske modellen slik vi tradisjonelt ser den

Den norske samfunnsmodellen preges av *egalitet* både som empirisk fenomen og som norm. Norge har internasjonalt sett små lønnsforskjeller, og det er politisk enighet om at dette for det meste er en god idé.

En bærebjelke i modellen er det inntektspolitiske samarbeidet. Treparsamarbeidet foregår etter stramme prosedyrer og representasjonsprinsipp, men man har også mer uformelle kontaktkanaler. Sentrale forhandlinger mellom partene setter rammene for den årlige lønnsveksten og innretningen på den og gir en såkalt koordinert lønnsdannelse. Dette sikrer muligheten for nasjonal politisk styring og omfordeling (for eksempel prioritering av gitte yrkesgrupper) og ikke minst samfunnsøkonomisk bærekraft. Frontfagsmodellen

gjør at konkurranseutsatte næringer forhandler først og etablerer en forsvarlig ramme for øvrige grupper – herunder for oppgjørene i statlig og kommunal sektor. Gitt at det politiske Norge slutter seg til frontfagsmodellen, ville det se rart ut om politikernes godtgjøring var løstrevet fra normen for lønnsvekst som settes av frontfaget.

De sentrale oppgjørene sikrer også likhet og forutsigbarhet for grupper uavhengig av for eksempel lokal forhandlingsmakt. Sentralt her er høy dekningsgrad, dvs. at fremforhandlede løsninger oftest er allment gjeldende uavhengig av organisasjonsgrad.

Den norske modellen er langt mer kompleks og ambivalent enn denne fremstillingen tar høyde for, og vi sier litt mer om dette i avsnitt 5.2, men kort oppsummert sier en gjerne at modellen bygger på og vedlikeholder *tillit*. *Tillitsaspektet* framheves også internasjonalt som en vesentlig ingrediens i den nordiske vinneroppskriften, og flere forskningsbidrag viser da også at tillit virker «økonomiserende» både innenfor mikro- og makrosystemer, blant annet gjennom å redusere transaksjonskostnader.¹

Det er ikke alltid like enkelt å forstå hva som skaper og vedlikeholder tillit, men *egalitet* og *homogenitet* fremheves som sentralt. I denne ligningen inngår også i høyeste grad våre folkevalgte. En viktig ingrediens i den norske modellen har nettopp vært liten avstand (økonomisk) mellom folket og deres tillitsvalgte sammenlignet med andre land.

Et hypotetisk tilleggsprinsipp kan utledes av dette:

Alternativt tilleggsprinsipp 1: Referansen for endringer i godtgjøringen må være lønnsveksten som følger av den inntektspolitiske modellen (frontfagsmodellen) Stortinget selv legger til grunn for arbeidslivet.

Dette prinsippet svarer med andre ord, i grove trekk, til den praksisen lønnskommisjonen ser ut til å ha fulgt fram til 2018, jf. tallene i kapittel 4, og som ser ut til å ha hatt bred politisk støtte, se omtalen i kapittel 6. Prinsippet i sin strenge form antyder at andre sammenlikningsgrunnlag vil gi legitimitetsproblemer. Som øverste tillitsvalgte for «folket» kan en altså i dette perspektivet ikke si én ting («i år trenger vi moderasjon fra folk flest») og selv gjøre noe annet (for eksempel «statlige toppledere drar ifra, vi må derfor få mer enn folk flest for å tette gapet, selv om vi tjener mer enn 95 prosent av det dere gjør»). Et søk på Google og Retriever på stikkord som «lønn», «politikere» og «godtgjøring» viser at det er populært å ha en mening om folkevalgte «som gir seg selvause godtgjøringer». Poenget er ikke om slike innlegg er urimelige eller ikke, men med hvilke konsistente og legitime argumenter de kan møtes.

Våre folkevalgte må også forholde seg til anklager om at de tilhører en elite av beslutningstakere som står fjernt fra folk flest. Kanskje er slike forestillinger mindre

1. Svendsen, G. mfl. (2006)

utbredt i Norge enn i andre land nettopp fordi tilliten til vår samfunnsmodell og våre politikere ennå står sterkt?

Tallene i avsnitt 4.1 viser at de statlige topplederne har dratt fra lønnsmessig. I dette perspektivet er det relevante spørsmålet om dette egentlig er et problem, og hvorfor er det det? Skal Stortinget av ulike grunner i det hele tatt ønske å minske «gapet»? Grunner kan det være nok av, men er det ikke topplederens lønnsvekst som er det problematiske, og som behøver en begrunnelse og et prinsippvalg? Søkeresultater fra mediebasen Retriever tyder i hvert fall på at høye lederlønninger i hel- og delstatlige virksomheter av flere oppfattes som en alvorlig legitimitets- og omdømmeutfordring. Men en diskusjon om dette ligger utenfor dette utvalgets mandat.

Er rettferdighet det samme som likhet? Er det rettferdig, alt annet likt, at en som jobber hardt og samvittighetsfullt, får lik lønn som en som er doven og upålitelig? Er det rettferdig at dyktighet ikke lønnes? Er det rettferdig at resultater ikke lønnes? I motsetning til i etterkrigstidens mer egalitære og homogene samfunn er det i dag isteden like relevant å snakke om den «rettferdige ulikheten» og den «urettferdige likheten». Man kan ideologisk ønske å jobbe mot eller stimulere til heterogenitet, men vi lever uansett med større spenninger mellom kollektive likhetsidealer og individuelle hensyn. Det er for øvrig mange ting, også på makronivå, i en globalisert verden, som påvirker hvor «pendelen» til enhver tid befinner seg når det gjelder i forhold til holdninger og forventninger i arbeidslivet. Utvalget går ikke nærmere inn på dette her.

En lett synlig arena for normendring er uansett statlig og kommunal lønnspolitikk. Det sentraliserte inn-tekstpolitiske samarbeidet ligger fast, men har i større grad blitt supplert av lokale, differensierte og individuelle ordninger. Dette avspeiles også i partenes tariffavtaler. Det er dette som blant annet har *muliggjort* veksten i statlige topplederlønninger.¹ Det er for øvrig en egen diskusjon hvorvidt disse endringene mest er drevet ovenfra, nedenfra eller gjerne utenfra. Ofte ser vi bare arbeidsgiverorganisasjonene som drivere her, men forskningen viser også at etterspørsel kommer «nedenfra». For eksempel har grupper av arbeidstakerorganisasjoner – og presset fra arbeidstakere selv – også drevet fram denne utviklingen – nettopp ut fra en vurdering av at likhet kan være urettferdig.²

Utviklingen gjør at det også er ett forhold til som må vurderes: Hvis det er slik at folkevalgtes godtgjøringer må sammenlignes med andre grupper av (lønnet) arbeid, må vi undersøke om det er *forskjeller* mellom en

godtgjøring for en fulltidsengasjert politiker og for eksempel en statlig toppleders lønn. Hva er egentlig forskjellen på godtgjøring og lønn? Vi må også se på hvilke mekanismer som har drevet fram økningen i sistnevnte gruppes lønn, og om disse har relevans for de folkevalgtes godtgjøring.

5.1.5 Godtgjøring vs. lønn, kompensasjon vs. verktøy og prisen på arbeid?

Tradisjonelt er både godtgjøringer og lønn først og fremst oppfattet som *kompensasjon for arbeid*. Den folkevalgte kompenseres for medgått tid og innsats. På samme måte kompenseres arbeidstaker for arbeidsgivers kjøp av førstnevntes tid og innsats. I dag oppfattes like gjerne lønn som et konkret *styringsverktøy* som brukes for å rekruttere og påvirke adferd.

Ett av de primære formålene med oppmykingen av den offentlige lønnspolitikken har vært å bygge inn en fleksibilitet som letter rekrutteringen av gode ledere, ingeniører, arkitekter, økonomer, jurister osv. i et stramt arbeidsmarked som uavhengig av skiftende konjunkturer er forventet å forbli stramt pga. demografiske endringer. Partene i arbeidslivet har med andre ord nedfelt et prinsipp om at *etterspørsel i arbeidsmarkedet* i større grad skal få sette prisen på offentlig lønnet arbeid.

Hva så med offentlige godtgjorte folkevalgte? Er etterspørsel og knappet i et marked en faktor? Må representantenes godtgjøring være konkurransedyktig med de høyeste lederlønningene i staten? Mister man ellers gode representanter? Er det et utbredt problem vi bør forholde oss til? Foretar mennesker med høy kompetanse reelle valg mellom for eksempel å la seg velge til Stortinget for fire år eller si ja til en jobb som toppleder i et helseforetak? Kan vi se på dette som valg i det samme arbeidsmarkedet? Er det symboleffekten ved at konstitusjonens øverste eller en statsråd tjener mindre enn statlige toppledere, som er problematisk? Hvem er den problematiske for?

Svarer man ja på de fleste av spørsmålene, åpner det opp for et alternativt tilleggsprinsipp som vil stå i motstrid til det første tilleggsprinsippet:

Alternativt tilleggsprinsipp 2: For å rekruttere de beste folkevalgte i et konkurranseutsatt arbeidsmarked må godtgjøringen være på nivå med høyt lønnede toppledere i statlig virksomhet.

Man kan også svare nei på spørsmålene over. For eksempel kan en hevde at politikerrollen er så attraktiv at den reelt ikke har noen nærliggende konkurrerende alternativ. Mange vil heller la seg velge til Stortinget enn å ta en langt bedre betalt jobb som toppleder i et av våre helseforetak. Vi har i senere år kunnet observere at både statsråder og ordførere i mange tilfeller tjener mindre enn byråkratene som arbeider i samme institusjon.

1. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) og Brage-lien mfl. (2009).
2. Rødvei, P.H. (2007;2012); Lien, L. mfl. (2010). I staten har spenninger knyttet til hvordan lønnsdannelsen bør skje, og på hvilket nivå lønn bør fastsettes, ført til at det nå er to ulike hovedtariffavtaler, én for Akademikerne og én for øvrige ansatte i staten.

Forskningen støtter prinsipielt en slik mulighet for valg i et arbeidsmarked.¹ Andre forhold enn lønnsavstanden mellom valgalternativ er ofte viktig. Sagt på en mer presis måte: I valget mellom å bli stortingspolitiker (a) med 1 mill. kroner i godtgjøring eller direktør i et helseforetak (b) med 2 mill. kroner i lønn betyr penger ofte mindre, fordi en millionlønn uansett oppfattes som god nok. Lønna er derfor mindre viktig enn andre motivasjonsfaktorer som for eksempel prestisje eller innflytelse. Et alternativ (c) med en årslønn på 1,5 mill. kroner kan derimot også være helt uaktuelt fordi andre karakteristika (arbeidsoppgaver, utfordringer, omdømme, arbeidssted etc.) plasserer det utenfor kandidatens forventnings- og aspirasjonsnivå. Et alternativ (d) med 570 000 i årslønn kan også være uaktuelt. Det skyldes at for en del er ikke denne lønna innenfor forventningsområdet, selv om arbeidsoppgavene er aldri så interessante og meningsfulle.

Slike individuelle forventnings- og aspirasjonsnivå er komplekse og skapes blant annet av utdanning, tidligere karriereforløp og interesser som det er for omfattende å gå inn på her. Forventninger er for øvrig også avgjørende for hva vi oppfatter som urimelig eller «urettferdig» lav lønn, noe som igjen har stor betydning for valg, jf. nærmere omtale nedenfor. Motivasjonen for folkevalgte flest kan samlet sett antas å være mer enn penger. Den omfatter også blant annet de politiske sakene kandidatene går til valg på, innflytelse og den sosiale statusen som følger med.

Prinsippet har også en annen litt problematisk forutsetning: For hvem er de beste folkevalgte? I representasjonsteori vil de beste rett og slett være de som velges. De er best fordi folket velger dem, og ingen kan legitimt overprøve velgernes vurdering. Prinsipp 1–3 tidligere handler om å muliggjøre valgbarhet og sikre rom for integritet og uavhengighet. Tanken om at godtgjøringen må være så høy at den kan konkurrere i det dyreste markedssegmentet, er noe annet – selv om grensene her i praktisk lønnsnivå nok kan være mer uklare enn de ser ut på papiret.

Hvis vi fokuserer primært på lønn som verktøy, kompliseres bildet enda mer. Både statlig og kommunal lønnspolitikk er myket opp gjennom mange år fordi det er antatt at lønn er et viktig virksomhetsnært strategisk verktøy. Antagelsen er musikalsk også i en makrosammenheng: Vi trenger mer og bedre helse, utdanning, infrastruktur osv. for hver skattekrone. Den demografiske utviklingen ser nemlig ut til å jobbe mot oss. Vi blir rett og slett færre som skal betale skatt, flere som trenger tjenester – og kravene til disse tjenester er ekspansive. Offentlig sektor må derfor hele tiden finne effektive og smartere løsninger for hvordan vi organiserer og utfører tjenesteproduksjonen. Det er den enkelte ansatte og le-

der som skal gjøre dette. Derfor må vi ha arbeidsgiverpolitiske løsninger som fremmer innsats, ansvar og resultater.²

Forventningene til statlige topplederes resultater er i dag høye, og behovet for god ledelse gjør at staten er villig til å sette en høy markedspris på arbeidet deres. Kan vi og bør vi stille det samme kravet til våre folkevalgte? Er sammenlikningen overhodet gyldig?

Svarer vi ja, kan vi i ytterste konsekvens formulere et tredje alternativt tilleggsprinsipp, som vil stå i motstrid med det første, men vil kunne være komplementært til det andre:

Alternativt tilleggsprinsipp 3: For å oppnå best mulig resultater for fellesskapet må også noe av de folkevalgtes godtgjøring betinges av innsats og resultater.

Selv om perspektivet rettferdiggjør et slikt prinsipp, er det lett å finne innvendinger mot det.

For det første kan en hevde at slike innsats- og resultatevalueringer ville rukke ved representantens nødvendige suverenitet og verdighet. På den annen side kan en hevde at andre offentlige lederroller er underlagt en slik premieringslogikk – og også vanlige lønsmottakere som ikke har bedt om det. Ut fra sistnevnte vil prinsippet kunne styrke legitimiteten til de folkevalgte. Det er imidlertid lett å finne bedre innvendinger:

For det andre kan nemlig selve forutsetningen være feil. Lite forskning klarer da også faktisk å påvise *tydelige og varige* sammenhenger mellom følgende tre forhold *samtidig*: a) høyt lønnsnivå, b) økt motivasjon og c) økt faktisk prestasjon. Det samme gjelder også forholdet mellom: a) insentiver (bonus/ resultatlønn), b) økt motivasjon og c) økt faktisk prestasjon.³

For det tredje er det ikke opplagt hva som er best for fellesskapet. Da er det ikke lett å enes om hvordan man skal godtgjøre «de beste» beslutningene.

Litteraturen viser faktisk mange mulige bieffekter på prestasjoner av individuelle differensierings- og bonussystemer. Dette gjelder spesielt om slike systemer blir introdusert i komplekst og vanskelig målbart arbeid. For arbeid som er repetitivt, lite komplekst, lett målbart og subjektivt oppfattes som lite motiverende, kan ytre økonomiske insentiv derimot ha svært høy effekt på faktisk prestasjon⁴.

Det er imidlertid *ikke* slik at lønnsinsentiver automatisk skader indre motivasjon ved komplekst arbeid, slik noen debatter i det norske arbeidslivet etterlater et inntrykk av. Riktignok er det slik at ytre (individuelle) insentiver passer best for å øke ytelsen ved enkelt, lett

1. Se for eksempel Kalleberg, A. L. mfl. (1979).

2. Et eksempel på denne tankegangen finnes i Ola Kvaløys bidrag til Produktivitetskommissjonen (Kvaløy 2015), som er utviklet videre i Kvaløy og Mohn (2018).

3. Denne litteraturen er omfattende. Se for eksempel Dessler, G. (2011) eller Arnold mfl. (2005) for en oversikt over relevante publiserte forskningsbidrag.

4. Se for eksempel Kuvaas, B. (2008) for en oversikt.

målbart og lite motiverende arbeid, og at slike systemer ofte bedrer kvantitet fremfor kvalitet.¹ Likevel er det slik at ytre økonomiske insentiver kun skader indre motivasjon der de oppfattes som forsøk på å *kontrollere* adferd – og ikke der formålet oppfattes å være et forsøk på å skaffe seg *informasjon* om adferden.² Imidlertid kan det oppstå uønsket målforskyvning og annen ikke ønsket adferd – her er poenget kun motivasjon.

Det kan også slås fast at en relativt høy (ikke nedjusterbar) fastlønn ofte kan forsterke indre motivasjon uten at den derved automatisk også fører til bedre faktisk prestasjon. Det skyldes at den uttrykker tillit og anerkjennelse.³

Derimot viser forskningen – uansett arbeidets karakter – en *entydig* sammenheng mellom a) subjektiv oppfatning av egen lønn som «urimelig lav», b) redusert motivasjon og c) redusert faktisk prestasjon/ konflikter/ turnover.⁴ Hva som gjør at en lønn oppfattes som *urimelig* lav, er igjen betinget av individuelle forventninger som skapes i en kontekst – herunder hvem en sammenligner seg med.

For det tredje kan premissene være feil på grunn av det vi var inne på tidligere: Den folkevalgtes motivasjon er uansett indre styrt og omhandler et samfunnsmessig og politisk engasjement. Det vil i liten grad faktisk påvirkes av ytre økonomiske insentiver – så lenge lønna ikke subjektivt oppfattes som urimelig lav.

For det fjerde, og kanskje mest interessant, avviker rollen som folkevalgt fra topplederrollen på flere vesentlige punkter, jf. 1.4. Et forhold er: *Hva er egentlig en god prestasjon, og hvem avgjør om prestasjonen er god eller ikke?*

En toppleder i stat og kommune vil ha mer eller mindre objektive kriterier for hva som er en god prestasjon. Dette er ofte nedfelt i arbeidskontrakten og knytter seg til mål om å holde budsjett, pasient-/ brukerforløp eller ha fornøyde ansatte. Disse resultatene kan langt på vei måles og inspiseres av andre, for eksempel overordnet leder, styre eller folkevalgte.

Storingsrepresentanten har ingen institusjonell overordnet annet enn innenfor Stortinget selv og et generelt mandat fra sine velgere og sitt parti. Topplederen skal effektivt utføre en gitt virkelighetsforståelse. Den folkevalgtes mandat er å definere virkeligheten og få gjennomslag for sitt syn. Dette kan logisk sett ikke evalueres av andre enn velgerne. Man kan være enig eller uenig i politiske preferanser, valg og handlinger, men dette er jo selve demokratiets natur. Hvem skal i så tilfelle evaluere en folkevalgts beslutninger ut fra objektive begreper som godt og dårlig? Svaret har vi selv sagt: Det gjør velgerne og partiet hvert fjerde år. Men ingen annen kan ha

fullmakt til å gjøre det med mindre representanten gjør noe som er galt i den forstand at det strider mot norsk lov.

Ut fra ovennevnte kan en også reise et mer overordnet spørsmål: Hvorfor skal statlige toppleder- og embetsmannslønninger være et referansepunkt for stortingsrepresentanters godtgjøringer? Hvorfor skal det ikke være motsatt? Åpenbart har enhver regjering muligheten til å påvirke statlige topplederes og embetsmenns lønninger. Men det har også Stortinget. En alminnelig tolkning er nemlig at Stortinget, også på forvaltningens område, har en sterk normativ makt. Stortinget har, både gjennom konstitusjonell sedvane og parlamentarisk praksis, en betydelig rett til å øve innflytelse også på avgjørelser som det ikke har rett til å gripe inn i direkte (Andenæs 1984). Dette gjelder også på områder som forfatningsmessig tilligger Kongen (ibid.). Med andre ord, hvis det er slik at statlige lederlønninger mv. «drar ifra» folkevalgtes godtgjøringsnivå, kan Stortinget øve innflytelse for å moderere førstnevnte.

Hva oppfattes som rimelig lønn for politikere? En rekke studier, så vel som debatten i mediene, viser at velgerne ofte er skeptiske til nivået på politikernes godtgjøring. En dansk studie har sett på dette og har benyttet spørreundersøkelser for å teste disse antakelsene. Pedersen & Pedersen (2019) undersøker hva som påvirker den danske befolkningens vurderinger av politikerens lønn, eller vederlag som danskene kaller det. Antakelsene er at høy tillit til politikere gir aksept for høyere lønn. Det samme kan forventes hvis politikere ikke fastsetter sitt eget vederlag, men overlater dette til et uavhengig organ. Forfatterne benytter en spørreundersøkelse med om lag 2000 respondenter for å teste disse antakelsene. Forfatterne finner at det generelt er betydelig motstand mot å gi politikere økt godtgjøring. Denne reduseres noe hvis godtgjøringen fastsettes av et uavhengig organ, mens effekten av å ha en komité med nær tilknytning til politikere er mindre. Effekten av å overlate lønnsfastsettelsen til andre er likevel moderat. Personer som har høy tillit til politikere, er ikke overraskende mindre negative til en lønnsøkning sammenlignet med andre. Pedersen, Dalgård & Pedersen (2019) benytter samme data for å se om befolkningens holdninger til politikernes lønn påvirkes av om godtgjøringen er transparent eller ikke. De konkluderer, i motstrid til sine forventninger, med at befolkningen er noe mer negativ til høy grunnlønn og få «skjulte» tillegg enn til en lavere grunnlønn og høyere tillegg. Den danske undersøkelsen er kun gjennomført én gang. Man bør derfor være forsiktig med å legge for stor vekt på funnene.

5.1.6 Nivået på godtgjøringene til statsminister og regjeringsmedlemmer

Nivået på godtgjøringen er ulikt for statsminister, statsråder og stortingsrepresentanter. I tillegg har Stor-

1. Jenkins mfl. (1998).

2. Deci mfl. (1999).

3. Kuvaas, B. (2008).

4. Herzberg, F. (1966); Herzberg mfl. (1957); Dessler, G. (2011).

tinget bestemt at godtgjøringen til stortingspresidenten skal være den samme som til statsministeren, og at det gis ulike tillegg for verv som første visepresident, øvrige visepresidenter og komitéledere. Også i de andre nordiske landene er det en differensiering i godtgjøringene knyttet til ulike roller.

Statsråder og ikke minst statsminister har både et større ansvar og en klart større arbeidsbelastning enn de folkevalgte på Stortinget. Regjeringsmedlemmene har både politiske og administrative funksjoner som er ulikt situasjonen for stortingsrepresentantene. Statsrådene har enda mindre «jobbsikkerhet» enn stortingsrepresentantene, da det ofte skjer endringer i regjeringen innenfor hver valgperiode. Utvalget mener det er rimelig at dette reflekteres i en høyere godtgjøring, og at dette ikke er kontroversielt i opinionen. I den grad det refereres til statsministerens eller statsråders godtgjøring, er det snarere at disse er sammenlikningsgrunnlag for det som av og til oppfattes som urimelig høye lønninger ellers i samfunnet, enn en kritikk av at regjeringens godtgjøring er for høy. Men regjeringens medlemmer har også mer makt og er således bedre i stand til å forme og gjennomføre politiske beslutninger enn stortingsrepresentantene. Det er derfor urimelig bare å vektlegge byrdene regjeringsarbeidet medfører, når man drøfter hvor mye høyere godtgjøringen bør være for regjeringens medlemmer sammenlignet med stortingsrepresentantene.

Siden regjeringen springer ut av Stortinget og dens medlemmer ofte er stortingsrepresentanter når de ikke er i regjering, er det etter utvalgets oppfatning mest relevant å vurdere godtgjøring til regjeringsmedlemmer i relasjon til stortingsrepresentanter og ikke ledende stillinger i staten, eller i det «offentlige arbeidsmarkedet», som den danske vederlagskommissjonen kaller det. Det er lite arbeidskraftmobilitet mellom embetsverk og stortingsrepresentanter, men noe mellom embetsverk og regjering, i det minste historisk. Det er derimot noe mobilitet mellom regjering og embetsverk i den forstand at det er eksempler på at noen stillinger i staten besettes av tidligere politikere på nasjonalt nivå. Men det er liten grunn til å se hen til hva lønna er i deler av embetsverket når man vurderer godtgjøring til stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer.

Selv om de fleste av de generelle prinsippene som er drøftet i dette kapitlet, gjelder for alle folkevalgte, svarer dette ikke konkret på hva det relative forholdet mellom godtgjøring til regjeringsmedlemmer versus stortingsrepresentanter bør være. Ifølge kapittel 4.2 er forholdet mellom godtgjøring til statsminister og statsråder på den ene siden og stortingsrepresentanter på den andre siden ganske likt i de nordiske landene med unntak av Sverige, som godtgjør sine regjeringsmedlemmer mer.

5.1.7 *Spesielt om godtgjøring til heltidsfolkevalgte i kommunene*

Mange av vurderingene ovenfor gjelder også for folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner, men lokale folkevalgte har flere roller enn stortingsrepresentantene. KS skiller mellom fire:¹

1. *Representasjonsrollen:* Ansvar for å representere innbyggerne. Det omfatter ikke bare å være ombud for enkeltpersoner og grupper, egne velgere og parti, men også kommunestyre eller fylkesting som kollegialt organ.
2. *Lederrollen:* Ansvar for strategisk tenkning og å bidra til å engasjere lokalsamfunn og administrasjon i å omsette strategier i konkrete planer. Lederrollen handler også om å skape oppslutning om de valgte løsningene.
3. *Styringsrollen:* Ansvar for å treffe vedtak, velge styringsmidler og føre kontroll og tilsyn.
4. *Arbeidsgiverrollen:* Overordnet arbeidsgiveransvar for de ansatte i kommunen.

Det kan være ulike oppfatninger om hvorvidt dette samlet sett utgjør et større ansvar enn det andre folkevalgte har, men det utgjør uansett til en viss grad et annet ansvar enn hva en stortingsrepresentant har.

Disse rollene gjelder alle folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner, men ordførere/fylkesordførere samt by- og fylkesrådsledere har en særlig fremskutt rolle som både innbyggere, næringsliv, frivillig sektor og media har forventninger til. Som folkevalgt leder er man en del av lokalsamfunnet og blir stilt til ansvar for de beslutninger som tas. Den senere tid har også vist oss at særlig i kriser må folkevalgte ledere være tilgjengelige og i beredskap hele tiden.

Endringer i tradisjonelle medier og nye sosiale medier har endret hverdagen for folkevalgte på alle nivå og ført til økt eksponering og synliggjøring. Likevel oppfattes avstanden til innbyggerne som kortere for folkevalgte på lokalt enn på sentralt nivå. Dette kan både ha positive og negative sider, men en studie² fra KS i 2019 viser at mer enn 4 av 10 spurte lokalpolitikere opplever å bli utsatt for hatefulle ytringer eller konkrete trusler. Mange av dem som opplever dette, har endret adferd eller vurdert å slutte i politikken. Slike forhold vil derfor påvirke rekrutteringen til politiske verv.

Trusler og hatefulle ytringer må takles uavhengig av nivået på godtgjøringene, og det er ikke mulig å kvantifisere denne typen ulemper ved å være folkevalgt. Ulem-

1. Jf. KS' arbeidshefte «Folkevalgt lederskap og kommunal organisering» som kan lastes ned på <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/verktoy/arbeidhefte---bokmal.pdf>.

2. Hat og trusler mot folkevalgte, rapport laget av Ipsos for KS, mars 2019, jf. <https://www.ks.no/contentassets/87402cb121-fa4cf08a6bb0b466c03c43/FoU-hets-og-trusler.pdf>.

pene vil også være individuelle og variere over tid. Samtidig vil det trolig være en alminnelig enighet om at godtgjøringene til en viss grad må veie opp for slike ulemper.

Størrelsen på kommunene varierer mye, men som utvalget har drøftet i avsnitt 3.2, er det ikke nødvendigvis slik at ansvaret som folkevalgt oppleves som, eller er, størst i de største kommunene. Blant annet vil størrelsen på administrasjonen og dermed støttefunksjonene ha betydning for dette. Samtidig vil for eksempel en ordfører ofte være forventet å representere kommunen i ulike sammenhenger på kveldstid og i helger. Det er mange arbeidstakere som har uforutsigbare eller lange arbeidsdager, men det er uansett trolig en aksept for at en krevende arbeidssituasjon til en viss grad bør kompenseres også for lokalpolitikere som uansett heller ikke får overtid eller bonus.

Begge disse forholdene støtter opp under prinsipp 3 ovenfor om at godtgjøringen må være relativt sett høy.

Det finnes noen empiriske studier av betydningen av godtgjøring for folkevalgte på lokalt nivå. I en studie fra Italia finner Gagliarducci og Nannicini (2013) at bedre betalte politikere fører til at flere personer med erfaring fra yrker som advokat og bedriftsleder velger å bli politikere. De finner også at det er mindre kommunale utgifter per innbygger i slike kommuner, og mener dette er drevet av politikernes høyere kompetanse snarere enn et ønske om å bli gjenvalgte eller deres politiske preferanser. I en liknende studie for nederlandske kommuner, se van der Linde mfl. (2014), finner forfatterne det motsatte resultatet. Høyere lønn til politikere fører både til høyere utgifter og til nettogjeld i kommunene. De mener at årsaken kan være at økte lønninger som følge av politikere med høyere utdanning mv. henger sammen med at disse i større grad oppfyller medianvelgerens ønsker om økte utgifter. De antyder også at resultatet for italienske kommuner kan være preget av at tilitten til lokale politikere der er blant de laveste i Europa, mens den er høy i Nord-Europa, hvor tilliten ifølge databasen DICE (2014) er meget høy. Dessuten kan institusjonelle forskjeller spille en rolle fordi den valgte ordføreren har en sterkere posisjon i Italia enn i Nederland.

5.2 Lønnsdannelsen i norsk arbeidsliv

De nordiske arbeidslivmodellene kjennetegnes av sterke parter på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden der lønnsforhandlinger på bransje- eller sektornivå spiller en viktig rolle for lønnsdannelsen. Et grunnleggende prinsipp som følges i Norge, men også i de fleste av de nordiske nabolandene, er at rommet eller normen for lønnsvekst fastsettes ut fra hvilken kostnadsøkning konkurranseutsatt industri kan bære uten å tape konkurransekraft overfor handelspartnerne.¹ I praksis skjer dette ved at partene i konkurranseutsatt industri forhandler først, og at resultatet – anslått lønnsvekst for ar-

beidere og funksjonærer i industrien samlet – blir en norm for resten av arbeidsmarkedet.

Lønnsdannelsen i Danmark og Sverige følger i hovedsak de samme prinsippene som i Norge, og Finland har de senere årene gått over til en modell for lønnsdannelsen som ligger nær den svenske. I alle de tre skandinaviske landene har man også hatt en forsterket vektlegging av denne typen modeller for lønnsdannelse de siste 20 årene.²

Et sentralt element i alle landene er at lønnsdannelsen er et ansvar for partene i arbeidslivet (arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner) gjennom frie forhandlinger, eventuelt gjennom bruk av arbeidskamp (streik og lockout). Koordineringen mellom ulike tariffområder er i hovedsak et ansvar for partene. Myndighetene bidrar ved å legge til rette for en velfungerende lønnsdannelse, for eksempel ved mekling, ved å framskaffe lønnsstatistikk osv. I Norge har staten også opprettet utvalg som Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (TBU). Her møtes organisasjonene i arbeidslivet og myndighetene i forkant og etterkant av hvert lønnsoppgjør. TBU legger blant annet fram en analyse av lønnsveksten siste år og gir en vurdering av konjunkturer, forventet prisvekst, utviklingen i industriens konkurransevne med mer. Arbeidet her betegnes som svært viktig fordi det gir en felles forståelse av den økonomiske situasjonen i forkant av et lønnsoppgjør.

I 2013 så Holden III-utvalget (NOU 2013:13) på lønnsdannelsen i en periode med økt globalisering og arbeidsinnvandring:

«Utvalget slutter opp om frontfagsmodellen, som er en viktig bærebjelke i lønnsdannelsen i Norge. Selv om nye utviklingstrekk i økonomien og endrede retningslinjer i den økonomiske politikken har brakt inn nye mekanismer i måten økonomien virker på, gjelder de grunnleggende sammenhengene som frontfagsmodellen og hovedkursteorien bygger på også i dag. Det betyr at lønnsveksten i den sektoren som er utsatt for internasjonal konkurranse, må avspeile pris- og produktivitetsveksten i denne sektoren. Lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor må så gjelde som en norm for lønnsveksten ellers i økonomien.»

Ett nytt utvalg, Cappelen-utvalget (NOU 2016:15), utredet lønnsdannelsen i etterkant av oljeprisfallet i 2014 og den økte tilstrømmingen av asylsøkere i 2015. Også dette utvalget la vekt på betydningen av å opprettholde frontfagsmodellens normerende effekt, dvs. at konkurranseutsatt sektor fastsetter rammen for lønnsoppgjørene:

1. Se for eksempel NOU 2013:3 for en beskrivelse av modellen. Frontfagsmodellen betegnes også som hovedkursteorien eller Aukrust-modellen.
2. En gjennomgang av modellene for lønnsdannelse i de øvrige skandinaviske land finnes i Nergaard mfl. (2016).

«Utvalget vil understreke at forbedringen i konkurransevnen må ivaretas. Ulik lønnssevne mellom næringer kan likevel gi press i deler av arbeidsmarkedet som kan sette frontfagsmodellen på prøve. Det er viktig at modellens normdannende rolle ivaretas.»

Norske lønnsoppgjør starter alltid med forhandlingene i frontfaget (Fellesforbundet og Norsk Industri) eller ved at avtalene mellom LO og NHO, og YS og NHO, forhandles samlet. Det siste er alltid tilfelle ved mellomoppgjørene, det vil si det andre året av en toårig tariffperiode. Fra og med 2014 har NHO, i forståelse med LO, lagt fram et anslag for årslønnsveksten i industrien i NHO-området for arbeidere og funksjonærer. Dette anslaget omfatter lønnstillegg gitt i forhandlingene på sentralt nivå, lønnsglidning inkludert lokale forhandlinger og individuelle lønnstillegg, overheng fra forrige år og strukturelle endringer i lønnsmassen.

Andre tariffområder følger i hovedsak den økonomiske rammen fra frontfaget. Dette gjelder ikke minst for offentlig sektor, der arbeidsgiversiden legger stor vekt på å komme fram til et resultat som ikke overskrider rammen fra frontfaget. Rammetenkningen fra frontfagsmodellen legger også føringer på de delene av arbeidsmarkedet hvor det er betydelige innslag av individuell lønnsdannelse, blant annet funksjonæryrker i privat sektor.¹

Frontfagsmodellen innebærer ikke at alle får samme lønnsvekst. Det vil skje prioriteringer innad i det enkelte tariffområde både fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Frontfagsmodellen tar også høyde for dette, og det understrekes at det er rammen, ikke profilen, som skal følges: «Partene i de ulike forhandlingsområdene har selv ansvar for fordelingen av rammen mellom ulike grupper innen sitt område.» (NOU 2013:3).

Lønnsstatistikken som presenteres i TBUs rapporter, viser at hovedgruppene i arbeidslivet over tid har hatt en noenlunde lik lønnsutvikling målt ved gjennomsnittlig lønnsvekst.

5.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget peker på at retten til godtgjøring for stortingsrepresentanter følger av Grunnloven. Utvalget har drøftet flere mulige prinsipper som kan være relevante momenter i vurderingen av godtgjøringen til folkevalgte. Samtidig er det også en del særegenheter ved rollen som folkevalgt som gjør at det er vanskelig å komme fram til enkle og konsistente prinsipper. Både (den manglende) teorien, tidligere vurderinger i Norge, jf. kapittel 6, og rapporten fra den danske vederlagskommissjonen illustrerer dette. Utvalget drøfter nedenfor ulike

1. NHOs anslag for årslønnsveksten i konkurranseutsatt sektor omfatter både arbeidere og funksjonærer, det vil si at man gir et anslag for hvilken lønnsvekst lokale og individuelle lønnsforhandlinger vil gi.

forhold som det mener bør ligge til grunn ved fastsettelse og endring av folkevalgtes godtgjøringer.

5.3.1 Åpenhet

Utvalget peker på at åpenhet om godtgjøringene kanskje er det mest sentrale prinsippet. Det var også en viktig konklusjon i rapporten fra den danske vederlagskommissjonen, jf. avsnitt 4.2.1.1. Diskusjon og åpenhet i Stortinget, kommuner, fylkeskommuner og i samfunnet generelt kan ikke bare bidra til å avdekke urimelige eller utilsiktede sider ved eksisterende ordninger, men også bidra til å skape forståelse for de prinsipielle forskjellene mellom rollen til de folkevalgte og arbeidstakere.

5.3.2 Godtgjøringene er en politisk beslutning

Utvalget mener det er generell enighet om at godtgjøringen til folkevalgte må være god nok. Samtidig viser gjennomgangen at selv om det er mulig å samle seg om noen prinsipper for godtgjøringene, gir disse bare en grov veiledning når det faktiske nivået (eller endringer i det) skal fastsettes. Det er derfor nødvendig å gjøre en samlet vurdering av ulike hensyn når nivåene for godtgjøringen til statsminister, statsråder og stortingsrepresentanter fastsettes eller endres. Dette er i siste instans dermed en politisk mer enn en faglig beslutning.

Utvalgets medlem Steinar Nørstebø slutter seg til vurderingen av at godtgjøringen må være god nok, men mener dagens nivå på godtgjøringene for både stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer er for høyt. Han mener at stortingsrepresentanter ikke bør ligge i den øverste tidelen av lønnsfordelingen.

5.3.3 Nivået må sikre at alle kan være folkevalgte uavhengig av økonomisk bakgrunn

Utvalget mener at godtgjøringene i seg selv ikke er eller bør være en avgjørende motivasjonsfaktor for å stille til valg. Godtgjøringene må imidlertid ikke være så lave at det hindrer en bred og god rekruttering til ombudene som folkevalgte, eller at det sår tvil om de folkevalgtes uavhengighet. Det er dermed et viktig prinsipp at godtgjøringene sikrer at alle kan være folkevalgte uavhengig av økonomisk bakgrunn. Samlet sett mener utvalget at godtgjøringene derfor må ligge på et relativt høyt nivå, og klart over gjennomsnittlig lønnsinntekt i samfunnet, og mener det er tilfelle i dag. Utvalget er ikke bedt om å vurdere det konkrete nivået på godtgjøringene som sådan og har ikke tilrådinger om dette.

Utvalgets medlem Steinar Nørstebø viser til sin merknad under punkt 5.3.2 og mener likevel det er rimelig at det er en viss nivåforskjell mellom stortingsrepresentanter, regjeringsmedlemmer og statsministeren. Han mener stortingsrepresentanter ikke bør ligge i den øverste tidelen av lønnsfordelingen. Hensy-

net til at godtgjøringsnivået skal ha god legitimitet i befolkningen, gjør at politikerne bør ha et lavere godtgjøringsnivå enn i dag.

5.3.4 *Rollen som folkevalgt i forhold til situasjonen for arbeidstakere*

Det er en prinsipiell forskjell mellom rollen til en arbeidstaker og en folkevalgt, og dermed også mellom den lønn og den godtgjøring som de to gruppene mottar. Dette knytter seg både til hvilke formelle og automatiske rettigheter en arbeidstaker har i forhold til en folkevalgt, men også mer prinsipielt hva lønn og godtgjøring skal kompensere og dekke. Folkevalgte kan oppleve stor arbeidsbelastning, uregelmessig arbeidstid og liten mulighet til å koble helt av og ta sammenhengende ferie, men dette gjelder også for mange grupper av ordinære arbeidstakere. Imidlertid må nivået på godtgjøringene til en viss grad reflektere at folkevalgte har mindre «jobbsikkerhet» og færre sosiale rettigheter enn arbeidstakere. Gjennomgangen i kapittel 3 viser samtidig at det både for sentrale, fylkeskommunale og kommunale folkevalgte er innført ordninger for bl.a. ferie (ikke lovfestet for folkevalgte på kommunalt og fylkeskommunalt nivå), sykepenger og permisjoner som på mange områder tilsvarer det som gjelder i ordinære arbeidsforhold. Godtgjøringsnivået må samlet sett også stå i et rimelig forhold til den eksponering og det ansvar som følger med rollen som folkevalgt på ulike nivåer.

5.3.5 *Forholdet til andre spesielle grupper i Norge*

Det har gjennom årene vært en tilbakevendende diskusjon om hvorvidt godtgjøringene skal ses i forhold til den generelle lønnsutvikling, eller om også utviklingen for spesielle grupper er relevant. Som vist i kapittel 6, har godtgjøringen til stortingsrepresentanter gjennom årene vært koblet til underdirektørlønn i staten og deretter et særskilt lønnstrinn i statens lønnsregulativ. Et mer fleksibelt lønnsystem i staten gjorde etter hvert en slik direkte kobling irrelevant. Senere har lønnskommisjonen flere ganger tatt opp utviklingen i godtgjøringene relativt til utviklingen i lønningene for departementsråder og ekspedisjonssjefer i departementene. I tillegg har også dommerlønningene, inkludert lønningene til høyesterettsdommere, blitt trukket inn i vurderingene.¹ Også den danske vederlagskommisjonen trakk fram utviklingen i lederlønningene til sentrale embetsmenn i sine vurderinger.

Gjennomgangen i avsnitt 3.2 viser at den tidligere koblingen mellom rådmannslønn og godtgjøringen til ordfører i stor grad er forlatt, og at det i stedet gjøres en kobling til godtgjøringen som statsråder eller stortings-

representanter får. Dette kan ses som en parallell til at det ikke lenger er en kobling mellom godtgjøring til sentrale folkevalgte og embetsmenn i departementene.

Utvalget mener det er uheldig å koble nivået på godtgjøringene til folkevalgte direkte til en relativt snever gruppe lønnsuttakere. Det er ikke ønskelig at lønnsutviklingen til én gruppe – uavhengig av årsaken til lønnsutviklingen og om den i seg selv er ønskelig – automatisk skal slå direkte inn på nivået på godtgjøringene til folkevalgte. De folkevalgtes arbeidsoppgaver og ansvar er prinsipielt av en annen karakter enn det som tilligger for eksempel høyere embetsstillinger i staten, selv om det også finnes likheter.

Utvalget mener det vil være uheldig om godtgjøringen til folkevalgte kobles til ledere i staten, en gruppe som har hatt en sterkere lønnsutvikling enn befolkningen for øvrig. Gitt Stortingets konstitusjonelle status vil det være uheldig at representantenes godtgjøring styres av regjeringens avlønninger av statlige ledere og embetsmenn. Stortinget har tvert imot, både gjennom konstitusjonell sedvane og det parlamentariske prinsipp, en betydelig rett til å øve innflytelse også på avgjørelser som det ikke har rett til å gripe inn i direkte. Dette gjelder også områder som forfatningsmessig tilligger Kongen (Andenæs 1984). Hvis Stortinget mener det er problematisk at statlige lederlønninger «drar ifra» folkevalgtes godtgjøringsnivå eller den generelle lønnsutviklingen i samfunnet, kan Stortinget gi signal for å moderate førstnevnte.

5.3.6 *Forholdet til den generelle lønnsutvikling*

Hverken fastsettelse av nivå eller endring i godtgjøringene skjer i et vakuum. Både nivå og endring i godtgjøring må derfor stå i hva som oppfattes som rimelig i forhold til det generelle lønnsnivå og den generelle lønnsutviklingen. Utvalget mener derfor den generelle lønnsutviklingen er den mest relevante indikatoren når det skal foreslås endringer i godtgjøringene. Utvalget støtter dermed prinsippet som har ligget til grunn for de fleste forslagene fra lønnskommisjonen de siste årene, og også de faktiske vedtakene i Stortinget. Utvalget anbefaler at lønnskommisjonen i sine forslag bes om å rapportere om den relative utviklingen i godtgjøringene i forhold til det generelle lønnsnivået, slik at dette kan være del av beslutningsgrunnlaget i Stortinget.

Når man skal fastsette den årlige reguleringen av godtgjøringene, oppstår det et tilsynelatende problem siden årslønna ikke er kjent når Stortinget på våren fatter sitt vedtak om regulering av sin godtgjøring. Man må regne med at den faktiske årslønnsveksten i et år vil kunne avvike fra den forventede veksten som ligger til grunn for regulering av godtgjøringen. Dette «problemet» er imidlertid ikke ukjent hverken for Stortinget eller andre grupper i samfunnet. Hver vår vedtar nemlig Stortinget etter forslag fra regjeringen en regulering av

1. Kapittel 6.7 omtaler nærmere utviklingen i lønningene i Høyesterett og koblingen mellom lønningene der og lønningene til statsminister og statsråder.

grunnbeløpet i folketrygden. Etter pensjonsreformen i 2011 skjer denne reguleringen på bakgrunn av et anslag på forventet årslønnsvekst. Skulle det vise seg at senere revisjon av tallene tilsier at grunnbeløpet må justeres, får Stortinget seg forelagt forslag om dette.¹ Så lenge Stortinget knytter sin godtgjøring til utviklingen i det alminnelige lønnsnivået, slik man har vedtatt for reguleringen av grunnbeløpet i folketrygden, har man i realiteten også vedtatt regulering av godtgjøringen.

Utvalgets medlem Steinar Nørstebø slutter seg til vurderingen av at nivået på godtgjøringen skal være godt og klart over gjennomsnitt, men mener dagens nivå, der stortingsrepresentantene er av de 5 prosent høyest lønnte, og statsrådene blant de 1 prosent høyest lønnte, er for høyt. Etter Nørstebøs mening er det viktig at stortingsrepresentantene ligger under de 10 prosent høyeste i lønnsfordelingen, både med hensyn til legitimitet i befolkningen og på grunn av signaleffekten lavere politikerlønninger vil ha for lederlønnutviklingen, særlig i offentlig sektor, der lønnsutviklingen har vært sterkt stigende de senere årene.

5.3.7 *Ansiennitet*

Utvalget peker på at ansiennitet er et viktig og anerkjent prinsipp for fastsettelse og sammenlikning av lønningene for arbeidstakere. Det finske parlamentet har et ansiennitetsprinsipp der godtgjøringen er høyest for dem med mer enn tolv års ansiennitet, noe lavere for dem med mellom fire og tolv år, og lavest for dem med mindre enn fire års ansiennitet. Hverken Stortinget eller øvrige nordiske parlamenter har et tilsvarende ansiennitetsprinsipp. Utvalget mener et ansiennitetsprinsipp er i strid med det generelle prinsippet om at alle (ordinære) folkevalgte er likestilte. Utvalget mener også at et verv som folkevalgt ikke skal være en karrierevei i seg selv. Utvalget mener det ikke er aktuelt å differensiere godtgjøringen basert på ansiennitet.

5.3.8 *Særskilte samfunnsmessige forhold*

Utvalget mener prinsippene for regulering av godtgjøring til folkevalgte og politikere må støtte opp om den norske modellen for lønnsdannelse. Utvalget mener at reguleringen av godtgjøringen i enkeltår bør ta hensyn til særlige samfunnsmessige utfordringer når det er påkrevet, slik Stortinget gjorde ved reguleringen under finanskrisen i 2008/2009, og når det er perioder med stor økonomisk usikkerhet eller pandemier. Dette kan innebære justeringer i profil eller ramme for anbefalt regulering av godtgjøringene.

1. Partene i lønnsoppgjørene må også forholde seg til samme utfordringer, jf. at den såkalte frontfagsrammen noen ganger treffer lønnsveksten i industrien, andre ganger er det mindre avvik mellom anslått og reell lønnsvekst. De senere årene har imidlertid treffsikkerheten vært rimelig god.

5.3.9 *Forholdet til folkevalgte i andre land*

Utvalget viser til at nivået på godtgjøringer til norske folkevalgte sammenliknet med nivået i andre land, spesielt de nordiske, også er blitt trukket fram som en referanseramme. Utvalget mener det ikke bør innføres noe prinsipp om at norske godtgjøringer skal kobles direkte til utviklingen i andre nordiske land. Det kan begrunnes på samme måte som hvorfor det ikke er ønskelig å koble godtgjøringene til lønnsutviklingen til en avgrenset gruppe i Norge. Valutakurs og ulike prisnivå gjør uansett en direkte sammenlikning ekstra vanskelig. Likevel mener utvalget at tallene i avsnitt 4.2 gir grunnlag for å si at godtgjøringsnivået i absolutte tall, både i forhold til kjøpekraften og gjennomsnittslønna, ligger på omtrent samme nivå i Norge som i de øvrige nordiske landene. I alle de nordiske landene får statsminister og regjeringsmedlemmer høyere godtgjøring enn parlamentarikerne, og det er en kobling mellom statsministers (statsråder på Island) godtgjøring og parlamentspresidents godtgjøring.

Utvalget mener samtidig det er relevant at nivået og ordningene i de nordiske landene inngår som ett av flere moment i en samlet vurdering av om nivået i Norge er riktig. Det anbefales derfor at lønnskommisjonen med visse mellomrom også rapporterer om dette.

5.3.10 *Godtgjøringene til statsminister og regjeringsmedlemmer i forhold til stortingsrepresentanter*

Godtgjøringene er ulike for statsminister, statsråder og representanter. I tillegg har Stortinget bestemt at godtgjøringen til stortingspresidenten skal være den samme som til statsministeren, og at det gis ulike tillegg for verv som første visepresident, øvrige visepresidenter og komitéledere. Også i de andre nordiske landene er det en differensiering i godtgjøringene til ulike roller. Utvalget mener systemet med ulike nivå i godtgjøringene for statsminister, statsråder og stortingsrepresentanter bør videreføres.

Gitt bestemmelsen om at godtgjøringen til stortingspresidenten skal være den samme som statsministerens godtgjøring, vil en større økning til statsministeren enn til stortingsrepresentantene automatisk øke avstanden mellom godtgjøringen til stortingspresidenten og ordinære representanter. Utvalget mener det er rimelig at godtgjøringene endres med samme presentsats for statsminister, statsråder og stortingsrepresentanter. Det vil føre til at forholdet mellom godtgjøringene også holder seg konstant over tid.

5.3.11 *Samordning av godtgjøring til folkevalgte med flere verv*

Som det framkommer i kapittel 3, har ikke utvalget gjort noe forsøk på en systematisk kartlegging av hvor utbredt det er at folkevalgte får en godtgjøring fra flere

verv som til sammen gir det som vil oppfattes som et urimelig høyt nivå. Med politiske verv i denne sammenheng mener utvalget folkevalgte verv som stortingsrepresentant og verv etter kommunelovens bestemmelser. Utvalget er kjent med at det er relativt vanlig at folkevalgte har flere politiske verv. Det kan for eksempel være politiske verv som ordfører og gruppeleder, men også ordfører i en kommune og medlem av fylkesutvalg og fylkesting. Slike kombinasjoner av politiske verv kan medføre en samlet godtgjøring som tilsvarer mer enn 100 prosent stilling. Utvalget har ikke kartlagt omfanget av ordninger som medfører en samordning i det samlede godtgjøringsnivået over et bestemt nivå. Utvalget legger til grunn at en kombinasjon av flere politiske verv, det være seg på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå, bør gi grunnlag for en noe høyere godtgjøring i sum, enn om man kun innehar ett politisk verv. Imidlertid mener utvalget at det er prinsipielt uheldig om slike kombinasjoner får som konsekvens at den samlede godtgjøringen kommer på et nivå som oppfattes som urimelig høyt.

5.4 Utvalgets tilrådinger om godtgjøring

5.4.1 *Den generelle lønnsutviklingen bør ligge til grunn for endringer i godtgjøringene*

Utvalget mener den generelle lønnsutviklingen bør ligge til grunn for endringer i godtgjøringene til statsminister, regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentanter.

5.4.2 *Lønnskommisjonen bør rapportere om forholdet til den generelle lønnsutviklingen*

Utvalget anbefaler at lønnskommisjonen i sine forslag bes om å rapportere om den relative utviklingen i godtgjøringene i forhold til det generelle lønnsnivået i Norge. Utvalget mener lønnskommisjonen, i år det er relevant, bør rapportere om særskilte samfunnsmessige forhold som det bør tas hensyn til i reguleringen når det gjelder profil eller ramme.

5.4.3 *Lønnskommisjonen bør rapportere om utviklingen i de nordiske landene*

Utvalget mener ordninger og nivå for godtgjøringene i de nordiske landene bør inngå som ett av flere moment i en samlet vurdering av om nivået i Norge er riktig, og anbefaler derfor at lønnskommisjonen med visse mellomrom også rapporterer om dette.

5.4.4 *Godtgjøringene bør justeres med samme prosentsats*

Utvalget mener systemet med ulike nivå i godtgjøringene for statsminister, statsråd og stortingsrepresentanter bør videreføres, men at de årlige prosentvise endringene bør være like for alle disse.

Utvalgets medlem Steinar Nørstebø mener med utgangspunkt i at godtgjøringsnivået er for høyt og at politikerne ligger for høyt i inntektsfordelingen (stortingsrepresentanter blant de 5 prosent høyest lønte og statsråder blant de 1 prosent høyest lønte), at eventuelle økninger i godtgjøringene for alle kategorier folkevalgte bør tilsvare det kronebeløpet gjennomsnittslønnene i samfunnet øker med.

5.4.5 *Stortinget, kommuner og fylkeskommuner anbefales å samordne godtgjøringen for ulike folkevalgte verv*

Utvalget anbefaler at godtgjøringen til folkevalgte som har folkevalgte verv på flere nivå, bør samordnes slik at det samlede nivået ikke blir oppfattet som urimelig høyt. Utvalget er videre kjent med at mange kommuner og fylkeskommuner regulerer sine godtgjøringer med godtgjøringen til stortingsrepresentantene som referanseramme, og utvalget anbefaler at dette gjøres. Med folkevalgte verv i denne sammenheng mener utvalget folkevalgte verv som stortingsrepresentant og verv etter kommunelovens bestemmelser.

6. Evaluering av ordningen med Stortingets lønnskommisjon

6.1 Ordninger før Stortingets lønnskommisjon i 1996

6.1.1 *Lønnsinnplassering for lønnskommisjonen av 1991*

I lov 20. juni 1954 om godtgjørelser til stortingsrepresentanter (nå opphevet) het det i § 1 at godtgjøringen skulle fastsettes av Stortinget, som herunder kunne bestemme at godtgjøringen helt eller delvis skulle tilsvare de til enhver tid gjeldende lønnssetser i offentlige regulativer som fastsettes av Stortinget eller med dets samtykke. Stortinget besluttet at representantenes faste årlige godtgjøring skulle være tilsvarende lønna for underdirektørene i departementene. Ved overgangen til nytt lønnsystem i staten fra 1. mai 1975 ble sjefsregulativet opphevet, og underdirektørstillingen ble plassert i lønnsstrinn 27. Stortinget besluttet i Innst. S. nr. 90 (1976–1977) at representantenes godtgjøring skulle tilsvare den til enhver tid gjeldende lønnssetts på lønnsstrinn 27 i statens lønnsregulativ. Også i Innst. S. nr. 374 for 1980–81 ble stortingsrepresentantenes godtgjøring knyttet til underdirektørstillingene i departementene. Dette ble også fulgt opp i senere vedtak.

I 1991 ble det innført et nytt og mer fleksibelt lønnsystem i staten. Det var ikke lenger en fast plassering av underdirektørstillingene. Regjeringens medlemmer var fram til 1955 ført inn på det ordinære lønnsregulativet, men ble da tatt ut av dette. Ved behandling av Innst. O. nr. 251 (1956–1957) ble det besluttet at lønningene for regjeringsmedlemmer skulle reguleres etter innstilling

fra Stortingets presidentskap. Regjeringsmedlemmers lønn var i en periode knyttet opp mot høyesterettsdommeres lønn, men Stortinget gikk bort fra dette i Innst. S. nr. 194 (1990–1991). Regjeringens medlemmer fikk en lønnsregulering tilsvarende de generelle tillegg som offentlige tjenestemenn fikk i 1991 på grunnlag av det sentrale forhandlingsresultatet.

6.1.2 Lønnskommisjonen av 1991

I møte med Stortingets presidentskap 14. november 1991 ble det nedsatt en kommisjon med følgende mandat:

«Å vurdere lønningene og øvrige godtgjørelser til stortingsrepresentantene og regjeringsmedlemmene. Vurderingen skjer på fritt grunnlag, etter de sammenligninger med andre stillinger i offentlig sektor og i det private næringslivet samt med tilsvarende ordninger i våre naboland, som kommisjonen finner grunn til å foreta. Kommisjonen bes komme med forslag om lønnsnivå og om hvordan lønningene bør reguleres for fremtiden. Det bør overveies om lønningene kan knyttes til andre bestemte sats/ stillinger, slik at det ikke blir nødvendig direkte å ta stilling til lønnsnivået hvert år.»

Kommisjonens mandat var bredt og omfattet en helhetlig vurdering av ordningene for stortingsrepresentantene, herunder etterlønn og pensjonsordninger. Noe av bakgrunnen for nedsettelsen av kommisjonen var at med innføringen av nytt lønnsystem for statens tjenestemenn var det ikke lenger en fast plassering av underdirektørstillingen. Kommisjonen foretok en vurdering av statens nye lønnsystem, normeringen av lederstillingene i departementene og avlønning av kommunale og fylkeskommunale politikere. På bakgrunn av utviklingen i disse gruppene påpekte kommisjonen i sin rapport at det var klart at godtgjøringen for stortingsrepresentanter ikke hadde holdt tritt med lønna for de tjenestemenn i statsadministrasjonen som det hadde vært vanlig å bruke som referanse. Disse tjenestemennene hadde fått lønnsmessige opprykk. Kommisjonen viste videre til sammenlikninger med grupper i det private næringsliv, men fant ikke grunn til å legge for stor vekt på disse sammenlikningene, da statistikken fra NHO bygget på et for spinkelt materiale og at det kun gjaldt medlemmer i NHO.

Kommisjonen vurderte videre at godtgjøringen for stortingsrepresentantene også var blitt hengende etter under i forhold til lønna for kommunale og fylkeskommunale politikere, og konkluderte med at det var flere forhold som talte for en oppvurdering av godtgjøringen for stortingsrepresentantene. Ved siden av etterslepet i forhold til ledere i næringslivet hadde stortingsrepresentantene hatt et lønnsmessig etterslep i forhold til lederne i departementene. Kommisjonen kom fram til at stortingsrepresentantenes faste godtgjøring burde justeres opp.

I vurderingen som gjaldt regjeringsmedlemmer, ble det vist til tidligere bindinger til høyesterettsdommeres lønninger og løsrivelsen fra dette i 1991. Det ble videre trukket paralleller til andre lederstillinger i staten eller de som kommisjonen beskrev som «*de høyest avlønnede statsansatte*». Til sist foretok kommisjonen en vurdering av regjeringsmedlemmenes godtgjøringer på fritt grunnlag.

Stortinget behandlet innstillingen fra lønnskommisjonen i Innst. S. nr. 190 (1992–1993). Det fremkom av presidentskapets merknader at det ikke var enighet om å følge kommisjonens forslag på vesentlige punkter. Daværende stortingspresident Jo Benkow viste til at det ikke var mulig å få et samlet storting eller et tilstrekkelig flertall bak det lønnskommisjonen foreslo. Presidentskapet fremmet derfor bare enkelte mindre omfattende forslag til endringer som det ble antatt å være enighet om. I vurderingen av forslagene som gjaldt stortingsrepresentanter, viste presidentskapet til innføringen av det nye lønnsystemet og at dette ble atskillig mer fleksibelt enn tidligere. Presidentskapet påpekte videre kommisjonens henvisning til at det i årenes løp hadde skjedd markante oppvurderinger av stillingsstrukturen i statsforvaltningen, med den følge at underdirektørene relativt sett hadde tapt terreng. Arbeidsoppgaver som tidligere lå til underdirektører, ble nå ivarettatt av høyere stillinger som avdelingsdirektører og tilsvarende. Presidentskapet påpekte også at siden heller ikke avdelingsdirektørstillingene lenger var plassert i et bestemt lønnstrinn, syntes det ikke lenger aktuelt å knytte representantenes faste godtgjøring til avlønningen av en bestemt stillingskategori i sentraladministrasjonen. Presidentskapet fremmet forslag om at godtgjøringen skulle legges til lønnstrinn 25, som var ett lønnstrinn høyere enn den daværende godtgjøringen.

For regjeringsmedlemmene uttalte presidentskapet at praktiske grunner tilsa at også lønna til regjeringens medlemmer skulle knyttes til andre bestemte sats/stillinger. Presidentskapet uttalte at det ikke så noen annen praktisk mulighet for slik tilknytning enn til et bestemt lønnstrinn i statens lønnsregulativ eller en ledelønnskategori, selv om det også ved et slikt system var svakheter. På bakgrunn av dette foreslo presidentskapet at regjeringsmedlemmenes lønn skulle fastsettes til lønnstrinn 35 i statens lønnsregulativ.

6.2 Etableringen av Stortingets lønnskommisjon i 1996

Stortingets lønnskommisjon ble opprettet i 1996. Bakgrunnen var at Stortingets presidentskap 15. desember 1995 besluttet å nedsette en intern arbeidsgruppe for å vurdere spørsmål knyttet til stortingsrepresentantenes godtgjøringsordninger. Arbeidsgruppen som ble opprettet i 1995, ble blant annet bedt om å utrede forslag til en godtgjøringsordning hvor de for-

skjellige kompensasjonsordningene så langt som mulig skulle omfattes av den regulære godtgjøringen. Videre skulle gruppen overveie å knytte godtgjøringen til bestemte satser eller stillinger, slik at det ikke skulle være nødvendig å ta stilling til regulering hvert år. Arbeidsgruppen viste i sin rapport til at en tilknytning til bestemte lønnstrinn eller stillingsnivåer ikke hadde fungert godt. I forbindelse med lønnsreguleringen for stortingsrepresentantene i 1993 ble svakheten ved å knytte lønna til et bestemt lønnstrinn påpekt. En slik løsning førte til at andre lønnsendringer i offentlig sektor enn de som ble gitt i form av endret kronebeløp, ikke fikk direkte virkning for representantene.

Arbeidsgruppen avga sin innstilling 4. juni 1996.¹ Arbeidsgruppen skrev i sin rapport at den så «enkelte fordeler ved at en instans utenfor Stortinget behandler spørsmålet om reelle endringer av representantenes godtgjørelser». Samtidig viste den til at det i Sverige var en lønnskommisjon som fattet sine beslutninger uavhengig av Riksdagen. Arbeidsgruppen fremmet blant annet forslag om at det skulle nedsettes en uavhengig, permanent lønnskommisjon som for fremtiden skulle gi innstilling om godtgjøringen for stortingsrepresentanter og regjeringens medlemmer. Arbeidsgruppen begrunnet forslaget blant annet med at:

«En slik ordning bør kunne gi grunnlag for en balansert utvikling av representantenes og regjeringsmedlemmenes godtgjørelser, sett i forhold til lønnsutviklingen for andre grupper i samfunnet. Samtidig bør en slik ordning kunne sikre løsninger som får bred tilslutning, både i de politiske organer og blant allmennheten.»

Arbeidsgruppen innhentet også en betenkning om forholdet til Grunnloven som konkluderte med «at Grunnlovens § 65 annet ledd neppe gir adgang til å legge myndigheten til å beslutte størrelsen på representantenes faste godtgjørelse til et annet organ enn Stortinget».

Et flertall på fem i Stortingets presidentskap sluttet seg til forslaget fra denne arbeidsgruppen. Presidentskapet skrev, jf. Innst. S. nr. 282 (1995–1996), at:

«Ordningen med en lønnskommisjon bør kunne gi grunnlag for en balansert utvikling av representantenes og regjeringsmedlemmenes godtgjørelser, sett i forhold til lønnsutviklingen for andre grupper i samfunnet. Samtidig bør en slik ordning kunne sikre løsninger som får bred tilslutning både i de politiske organer og blant allmennheten.»

Inge Myrvoll (SV) utgjorde et mindretall i presidentskapet og var uenig i forslaget om at lønna for representantene skulle fastsettes i en lønnskommisjon.

1. Innst. S. nr. 282 (1995–96) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser m.v. for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.

Flertallet viste til at Grunnloven var til hinder for å innføre en ordning der kommisjonen har myndighet til å fastsette godtgjøringen med endelig virkning. En slik ordning ville dermed kreve en grunnlovsendring. I presidentskapets innstilling heter det at:

«Flertallet kan se at det er grunner som taler for å legge den formelle avgjørelsesmyndigheten til et organ utenfor Stortinget, og at det derfor bør overveies å legge fram forslag om endring av Grunnlovens § 65 annet ledd.»

Stortingets ga 21. juni 1996 sin tilslutning til opprettelse av lønnskommisjonen, og det heter i vedtaket at:

«Stortingets lønnskommisjon fastsetter med Stortingets samtykke den årlige godtgjørelsen til stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer. Stortingets presidentskap oppnevner lønnskommisjonens leder og to andre medlemmer for fire år. Lederen innkaller til møter i kommisjonen. Kommisjonen er beslutningsdyktig når alle medlemmer er til stede. Presidentskapet kan fastsette utfyllende regler for kommisjonens virksomhet.»

Utfyllende regler for kommisjonens virksomhet ble gitt av Stortingets presidentskap 21. juni 1996 i medhold av stortingsvedtaket samme dag og med tilføyelse gitt 24. november 2005. Her heter det at:

«Kommisjonens oppgave i henhold til Stortingets vedtak er – med Stortingets samtykke – å fastsette den årlige godtgjørelsen til stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer. Kommisjonen skal fastsette den samme godtgjørelsen til alle stortingsrepresentantene. Kommisjonen skal fastsette en høyere godtgjørelse til statsministeren enn til de øvrige regjeringsmedlemmene.

Kommisjonens vurdering og fastsettelse skjer på fritt grunnlag. Godtgjørelsene fastsettes enten til bestemte kronebeløp eller i forhold til andre satser eller beløp.

Kommisjonen skal en gang i året overveie om godtgjørelsene bør endres, og legge sine beslutninger fram for Presidentskapet. Kommisjonen skal begrunne sine beslutninger. Kommisjonen kan engasjere sekretær og sakkyndig bistand.»

6.3 Gjennomgang av økonomiske ordninger i 2003

I 2003 nedsatte Stortingets presidentskap et utvalg ledet av president i Odelstinget, Berit Brørby. Brørby-utvalget gikk gjennom alle de økonomiske ordningene for stortingsrepresentantene inkludert lønn, diett, bolig, hjemmekontor, barnehager, reiser og telefongodtgjøring. Utvalgets rapport² kommenterte også noen prinsipielle spørsmål, blant annet forskjellen mellom et yrke og det å ha et tillitsverv som stortingsrepresentant. Ut-

2. Rapporten er trykt i Dokument nr. 17 (2002–2003), jf. også Innst. S. nr. (2002–2003). Begge dokumenter er tilgjengelige på <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandling/Saksside/?pid=2001-2005ogmtid=87ogvt=aogdid=DIVL74582>.

valget slo fast at Stortinget må tilby representantene gode lønns- og arbeidsvilkår. Til rapporten ble det innhentet tall for godtgjøring til ordførere i noen store byer. Rapporten sammenlignet også godtgjøring og en rekke andre ordninger på Stortinget med godtgjøringer og ordninger for parlamentarikere i de andre nordiske landene, England, Nederland og Tyskland.

Brørby-utvalget gjorde noen vurderinger av ordningen med en egen lønnskommisjon. Utvalget pekte på at også Sverige har en ordning med lønnskommisjon. I Sverige har imidlertid kommisjonen myndighet til å fastsette godtgjøringen med endelig virkning, mens det i Norge må gis et samtykke fra Stortinget til forslaget fra kommisjonen. Utvalget viste til at det i forbindelse med opprettelsen av lønnskommisjonen var antatt at Grunnloven var til hinder for å innføre en ordning der kommisjonen har myndighet til å fastsette godtgjøringen med endelig virkning. Et flertall i Brørby-utvalget (alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti) pekte på at det i praksis må være en forutsetning for ordningen at fastsettelsen av godtgjøringen reelt sett avgjøres av kommisjonen. De mente dermed at Stortinget ikke skulle legge opp til en realitetsvurdering av godtgjøringens størrelse i forbindelse med at det gis etterfølgende samtykke.

Utvalget viste også til at presidentskapet hadde ment en endring i Grunnloven burde overveies. Utvalgets medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet pekte på at et hovedhensyn bak opprettelsen av lønnskommisjonen var å overføre myndigheten til å fastsette representantenes og regjeringsmedlemmenes faste godtgjøring til et uavhengig organ. De kunne ikke se noen gode grunner som talte imot en ordning der kommisjonen gis endelig avgjørelsesmyndighet uten krav om etterfølgende samtykke fra Stortinget. De mente derfor at det burde fremmes forslag om en endring i Grunnloven som gir kommisjonen kompetanse til å fastsette godtgjøringen med endelig virkning. De forutsatte imidlertid at den gjeldende ordningen ble videreført inntil en slik endring kunne tre i kraft.

Utvalgets medlem fra Sosialistisk Venstreparti viste til at partiet hadde gått imot en egen lønnskommisjon i 1996, og mente Stortinget selv bør fastsette representantenes godtgjøring. Det fulgte også av dette at Stortinget bør kunne vedta endringer i kommisjonens forslag i forbindelse med at det skal gi etterfølgende samtykke, slik dagens ordning er.

I sin tilråding la utvalget blant annet til grunn at alle representanter skulle ha samme godtgjøring. Det foreslo også at stortingspresidenten skulle få samme godtgjøring som statsministerens lønn, men det ble ikke foreslått endringer knyttet til lønnskommisjonen. I sin innstilling sluttet presidentskapet seg til forslaget om at godtgjøring til stortingspresidenten skulle tilsvare statsministerens lønn. Dette ble også vedtatt av et flertall på

Stortinget sammen med noen andre endringer i økonomiske ordninger for representantene. Det ble også gjort noen endringer i ordningene med representasjonstilskudd for presidentskapet.

6.4 Lønnskommisjonens innstillinger og vurdering

6.4.1 Innstillingene fra lønnskommisjonen

Kommisjonen har siden opprettelsen bestått av en leder og to medlemmer. Medlemmene har hatt bakgrunn fra academia, næringsliv og som riksmeklere. Sekretærbistand ytes fra Stortingets administrasjon. Komiteen har normalt tre møter i løpet av våren.

Siden opprettelsen har kommisjonen avgitt årlige innstillinger om godtgjøringer for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer unntatt i 1999 og 2003. I 2012 vedtok Stortinget endring i lov om godtgjøring for stortingsrepresentanter. Dette medførte en endring i godtgjøringen for stortingsrepresentantene uten et forslag fra lønnskommisjonen på forhånd. Fram til og med 2008 var tidspunktet for regulering av godtgjøringen 1. oktober. Fra 2009 ble lønnskommisjonen bedt om å avgi innstillingen i forlengelsen av årets lønnsoppgjør. Fra og med 2009 ble derfor virkningstidspunktet for endringene satt til 1. mai. Kommisjonen har siden da fremmet sin innstilling til Stortingets presidentskap når lønnsoppgjørene er avsluttet, vanligvis i slutten av mai.

Gjennom en årrekke foreslo kommisjonen nye, konkrete kronebeløp for godtgjøringene for henholdsvis stortingsrepresentanter, statsråder og statsminister for kommende tidsperiode. I innstillingene er det ikke beregnet hvilken prosentvis økning det nye godtgjøringsnivået tilsvarer i forhold til det gamle. Tidsseriene for nivået på godtgjøringene fram til og med 2009 viser at det ikke er foreslått samme prosentvise endring for de tre satsene. I disse årene foreslo kommisjonen gjennomgående å heve godtgjøringen til statsministeren prosentvis mest, men også statsrådenes godtgjøring ble foreslått hevet prosentvis noe mer enn godtgjøringen til representantene. Fra 2010 foreslo kommisjonen nesten helt identisk prosentvise økning for både representanter, regjeringsmedlemmer og statsminister, og fra 2013 er tillegget prosentvis helt identisk. Det er imidlertid ikke før i 2019 kommisjonen i sin innstilling eksplisitt sier hvilket prosentvist tillegg forslaget innebærer.

I sin første innstilling i 1996 gjorde lønnskommisjonen greie for hvilket materiale den hadde hatt til rådighet for sine vurderinger. Den hadde både basert seg på tidligere utredninger, inkludert lønnskommisjonen av 1991, og egne analyser og eget innhentet materiale som bl.a. også så på andre land. Samlet mente kommisjonen det var grunnlag «for relativt betydelige økninger i godtgjørelsene til regjeringens medlemmer, og særlig i godtgjørelsen til statsministeren». Den kom med forslag til nye godtgjøringsnivå i samsvar med dette.

I innstillingene fra 1997 og fram til 2001 er det redegjort for eventuelle endringer som har skjedd i lønnsutviklingen for Høyesteretts medlemmer og i noen tilfeller høyesterettsjustitiarius og/eller domstolene.

I årene etterpå er det ikke alltid gjort like detaljert rede for hva som ligger til grunn for innstillingen, men både i 2004 og 2005 skriver kommisjonen i sin innstilling at den på «*vanlig måte gjort seg kjent med lønnsutviklingen siste år for sammenlignbare stillinger*».

I 2006 utdypet kommisjonen dette og skriver:

«Med henblikk på å kartlegge lønnsutviklingen generelt i norsk arbeidsliv og i ledersjiktet i offentlig sektor har kommisjonen innhentet opplysninger fra flere hold. Etter å ha gjennomgått disse opplysningene sitter kommisjonen med det inntrykk at den gjennomsnittlige årslønnsveksten i 2006 i så vel privat som statlig og kommunal sektor vil ha den samme utviklingen; tilnærmet 3,9 pst.»

Forslaget til justeringer av godtgjøringer i 2006 tilsvarte da også 3,9 prosent for stortingsrepresentantene og statsrådene, men var på 4,1 prosent for statsministeren.

I innstillingen for 2007¹ kommenterte kommisjonen følgende:

«Med henblikk på å kartlegge lønnsutviklingen generelt i norsk arbeidsliv og i ledersjiktet i offentlig sektor har kommisjonen innhentet opplysninger fra flere hold. Kommisjonen konstaterer at særlig stortingsrepresentantene, men også statsrådene, har hatt en svakere lønnsutvikling de siste fem år sett under ett enn grupper det er nærliggende å sammenligne med.

Forslaget til nye godtgjørelser innebærer en delvis kompensasjon for denne utviklingen.»

Også i innstillingen for 2008² konstaterte kommisjonen at både stortingsrepresentantene og statsrådene samlet de siste årene hadde hatt en svakere lønnsutvikling enn grupper det var nærliggende å sammenligne med. Forslaget til nye godtgjøringer pr. 1. oktober 2008 innebar, som forrige år, en delvis kompensasjon for denne utviklingen.

I de neste årenes innstillinger la kommisjonen til grunn forventet årslønnsvekst og foreslo lik prosentvis regulering for både stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer, uten å kommentere dette ytterligere.

I 2010³ viser kommisjonen til at den har innhentet opplysninger for å kartlegge lønnsutviklingen både fra privat og offentlig sektor av norsk arbeidsliv, og har i sitt

forslag lagt vekt på forventet årslønnsvekst ved årets oppgjør. Samtidig bemerker kommisjonen at

«lønnsoverhenget fra 2009 for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer er svært lavt, og [at den] vil for ordens skyld nevne at det for disse gruppene ikke forekommer lønnsglidning».

I innstillingen for 2014 uttalte kommisjonen følgende:

«Lønnskommisjonen har som i tidligere år beregnet økningen i godtgjørelsen på bakgrunn av resultatene av lønnsoppgjørene. Lønnskommisjonen er usikker på langtidsvirkningen av en slik praksis. Denne vil ikke nødvendigvis fange opp den alminnelige lønnsutvikling på bakgrunn av lønnsglidning og andre faktorer utenfor fellesoppjøret. Lønnskommisjonen vil på denne bakgrunn foreta en gjennomgang før neste års oppgjør for å vurdere om stortingsrepresentantene og regjeringsmedlemmene har en lønnsutvikling i samsvar med arbeidslivet for øvrig.»

I tråd med dette gjorde kommisjonen i 2015 en vurdering av lønnsutviklingen til stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer i forhold til den alminnelige lønnsutviklingen samt sentrale ledergrupper i staten. Med utgangspunkt i tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) fant kommisjonen at lønnsutviklingen over tid hadde vært høyere for sentrale ledergrupper i staten enn for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer. Kommisjonen varslet at den i kommende lønnsoppgjør ville komme tilbake til hvordan avstanden i lønnsutviklingen burde håndteres.

I de neste års innstillinger kommenterte kommisjonen etterslepet i lønnsutviklingen. På grunn av svake lønnsoppgjør der alle parter utviste moderasjon, valgte likevel kommisjonen å legge seg på den forventede årslønnsveksten i tråd med frontfagene.

Kommisjonen viste i 2018 til tallene fra SSB og pekte på at det var en lavere lønnsutvikling for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer sammenlignet med ansatte på lederlønsregulativet i staten (avdelingsdirektører, ekspedisjonssjefer og departementsråder i departementene) på 10–15 prosent i perioden 1999 til 2013. Kommisjonen mente at det spesielt for statsminister og regjeringsmedlemmer er naturlig at godtgjøringen over tid ligger på et nivå som reflekterer ansvaret som til enhver tid tilligger medlemmer av regjeringen. Kommisjonen mente det ikke har vært tilsiktet at medlemmer av regjeringen skulle falle langt bak lønnsutviklingen til ledere i staten over tid. Kommisjonen tok til orde for en gradvis oppjustering og foreslo i første omgang at regjeringens medlemmer skulle få en økning på 1 prosent ut over rammen for lønnsoppjøret. Dette var ikke Stortingets presidentskap enig i, jf. punkt 6.3 nedenfor. I innstillingen for 2019 fremmet lønnskommisjonen igjen et forslag i tråd med forventet årslønnsvekst, også for regjeringens medlemmer.

1. Innst. S. nr. 32 (2007–2008) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
2. Innst. S. 70 (2008–2009) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
3. Jf. Innst. 368 S (2009–2010) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.

6.4.2 Vurderingene til lønnskommisjonens medlemmer

Til sammen fire personer har vært medlemmer av lønnskommisjonen de siste to periodene. Utvalget har invitert disse fire til å kommentere noen problemstillinger knyttet til lønnskommisjonens rolle og arbeid. Utvalget har mottatt skriftlige svar fra to nåværende eller tidligere medlemmer, og to andre medlemmer stiller seg bak det ene svaret, hvorav den ene også har gitt en kort tilleggs kommentar. Svarene er vedlagt rapporten.

Medlemmene ble spurt om lønnskommisjonen hadde hatt som prinsipp å justere godtgjøringene i svar med den generelle lønnsutviklingen i Norge, og om kommisjonen også hadde drøftet andre prinsipp.

Medlemmene viser til at frontfagsmodellen er sentral for det meste av lønnsutvikling i Norge og har en bred og langvarig oppslutning i samfunnet. Dette har derfor også dannet det naturlige utgangspunktet for kommisjonens forslag til justeringer. Det er vist til at et kronetillegg kan være et alternativ til dette prinsippet. Et likt prosenttillegg vil over tid øke forskjellen mellom stortingsrepresentanter og befolkningen for øvrig. Samtidig har ikke stortingsrepresentantene lønnsglidning, og dette vil i noen grad motvirke dette. Det blir vist til at dette bekreftes av tall fra SSB, som viser en nokså lik utvikling mellom godtgjøringen til stortingsrepresentantene og lønnsnivået til frontfagene.

Medlemmene ble også bedt om å kommentere forholdet mellom utviklingen for frontfagene og lønnsutviklingen til mer spesifikke referansegrupper. Utvalgsmedlemmene peker på at lønnsutviklingen i samfunnet over tid ikke bare reflekterer resultatet fra meklingsene i frontfagsoppgjørene, men at det også skjer andre former for lønnsglidning. Et medlem viser til at lønnskommisjonen har hatt prinsipielle drøftelser av ulike referansegrupper, og viser til at statsråder er øverste sjef i et departement.

Et medlem viser til at lønningene i Høyesterett har vært framme i kommisjonens drøftelser, men at det aldri har vært snakk om at lønnsutviklingen der skal skape presedens. Medlemmet skriver at i «praktiske diskusjoner har altså Høyesterett ikke fungert som en referansegruppe».

Et annet medlem skriver at han ikke mener ledere i staten bør være referansegruppe, og uansett ikke for stortingsrepresentanter. Dette medlemmet sier ellers at:

«Det er et problem at enkelte ledere i statsforvaltningen har høyere lønn enn statsråden, som er øverste sjef. Men denne diskrepansen er en følge av politikk, som politikerne selv må ta ansvar for. Det virker urimelig at lønnsforhandlinger for ledere i staten nærmest automatisk skal påvirke regjeringens lønnsnivå.»

Kommisjonens medlemmer viser til at det oppsto usikkerhet om hvorvidt praksisen med å følge frontfagsmodellen over tid hadde ført til en utilsiktet «mindrelønnsutvikling». Lønnskommisjonen innhentet derfor tall fra SSB i 2015. Lønnskommisjonen mente disse viste at godtgjøringene til regjeringsmedlemmene og stortingsrepresentantene stort sett hadde fulgt den gjennomsnittlige lønnsutviklingen. Imidlertid fant kommisjonen at tallene viste en relativt tydelig mindrelønnsutvikling over tid i forhold til store ledergrupper i staten. Lønnskommisjon anså dette som en utilsiktet utvikling som det var naturlig å tydeliggjøre utad. Et medlem skriver at:

«Historisk har utviklingen av godtgjørelsene for regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentantene blitt sett i sammenheng med lønn til ledergrupper i departementene. Lønnskommisjonen anser dette fortsatt som et aktuelt referansegrunnlag, ikke minst i forhold til regjeringsmedlemmene, som jo faktisk er øverste ledere for sine respektive departementer.»

Samtidig hadde godtgjøringen til stortingsrepresentantene stort sett fulgt den generelle lønnsutviklingen i samfunnet. Et medlem mener dette «*harmonerer med stortingsrepresentantenes oppgave og rolle som politisk valgte ombud i samfunnet*».

På grunn av moderate oppgjør fant ikke lønnskommisjonen

«tilstrekkelig grunn til å foreslå konkrete avvik fra frontfagsoppgjørene før i innstillingen i 2018. Da ble det foreslått et ekstra tillegg på en prosent for regjeringsmedlemmene. Stortinget fant imidlertid ikke grunn til å følge dette forslaget».

Utvalget har også spurt medlemmene av lønnskommisjonen om de har hatt andre diskusjoner som var relevante for utvalgets vurdering av om også andre grupper burde vært omfattet av lønnskommisjonens mandat og prinsipper for fastsettelse av godtgjøring for folkevalgte på andre forvaltningsnivå. De ble også generelt bedt om å formidle eventuelle andre refleksjoner som kunne være relevante for utvalgets arbeid.

Medlemmene i lønnskommisjonen mener det har vært positivt at endringer i godtgjøringene skjer med bakgrunn i forslag fra et nøytralt organ. Det vises blant annet til at dette

«gir mulighet til en til en bred og uhildet vurdering av hensiktsmessig utvikling av godtgjørelsene. Ordningen bidrar etter vår oppfatning også til økt samfunnstilitt, og beskytter folkevalgte mot urettmessig kritikk».

Et medlem mener også det vil være mulig å utvikle systemer og prinsipper slik at en lønnskommisjon kan fastsette og utvikle godtgjøringer for andre grupper politikere.

Et medlem viser til at endringer i pensjoner, reise-godtgjøring, diett og lignende har fått betydning for de samlede godtgjøringene til stortingsrepresentanter. Imidlertid har ikke lønnskommisjonen blitt konsultert av Stortinget i forbindelse med slike endringer. Medlemmet skriver at:

«Gitt det forventede omfanget av kommisjonens arbeid, ville det vært urimelig å legge hele dette saksfeltet dit; men noe nærmere kontakt fra Stortinget til kommisjonen ville nok vært mulig og rimelig.»

Dette medlemmet viser til at kommisjonen heller ikke er konsultert om partienes frihet til å gi noen politikere ekstra tillegg på grunn av oppgaver som komitéledere eller partiledere. Medlemmet viser til at det kan gi en ønsket fleksibilitet at godtgjøringen til representantene bare delvis er en sak for lønnskommisjonen. Medlemmet skriver:

«På den annen side har dette gjort Lønnskommisjonen litt mer marginal enn kanskje ønskelig.»

6.5 Presidentskapets vurderinger av innstillingene fra lønnskommisjonen

6.5.1 Innstillingene fra presidentskapet

Basert på innstillingene fra lønnskommisjonen har Stortingets presidentskap avgitt en årlig innstilling om godtgjøringene. Det var ikke noen innstilling i 1999 og 2003, siden det da ikke ble foreslått endringer i godtgjøringene. I 2012 ble det vedtatt endring i lov om godtgjøring for stortingsrepresentanter¹ og i den tilhørende forskrift om godtgjørelse for stortingsrepresentanter². Dette medførte blant annet at den gjeldende diettordningen ble fjernet. Som kompensasjon for dette ble godtgjøringen til representantene økt, men uten at dette var basert på en innstilling fra lønnskommisjonen.

Innstillingene fra presidentskapet har som regel fulgt innstillingene fra lønnskommisjonen. I 10 av årene, inkludert alle årene fra og med 2014, har innstillingene fra presidentskapet vært enstemmige og uten mindretallsmerknader. Ved ett tilfelle (2018) har presidentskapet innstilt på et annet tillegg enn det lønnskommisjonen hadde foreslått.

Mindretallsmerknadene har gjennom årene knyttet seg til prinsipiell motstand mot ordningen med lønnskommisjon, men også blant annet til nivået på endringene isolert sett og i forhold til andre grupper.

Inge Myrvoll (SV) var imot opprettelsen av en lønnskommisjon i 1996, jf. punkt 6.2 ovenfor. Han gikk derfor også imot forslaget fra lønnskommisjonen som kom senere samme år.³

1. Innst. 89 L (2011–2012) Innstilling fra Stortingets presidentskap om lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter.
2. Innst. 90 S (2011–2012) Innstilling fra Stortingets presidentskap om forskrift om godtgjørelse for stortingsrepresentanter.

I 2001⁴, 2002⁵ og 2004⁶ hadde Ågot Valle (SV) en merknad om at endringer i godtgjøringene burde ses i sammenheng med pensjonsordningene som gjaldt. I 2004 viste hun også til at det gjeldende nivået for godtgjøringer ikke var til hinder for bred rekruttering til vervet som stortingsrepresentant. Hun gjentok også det prinsipielle synet om at Stortinget selv bør fastsette representantenes godtgjøringer.

Lønnskommisjonen foreslo i 2005⁷ en økning som tilsvarte 3,9 prosent, 4,4 prosent og 4,8 prosent for henholdsvis representanter, statsråder og statsministere. Et flertall i presidentskapet sluttet seg til dette, men Olav Gunnar Ballo (SV) hadde et mindretallsforslag om at endringene burde følge den generelle lønnsutviklingen og være på 3,3 prosent for alle tre gruppene. Han mente også et avvik fra den generelle lønnsutviklingen måtte begrunnes særskilt i innstillingen fra kommisjonen. Han gjentok i 2006⁸ sin merknad om at endringene burde følge den generelle lønnsutviklingen.

Også året etter⁹ var det en mindretallsmerknad i presidentskapet. Ågot Valle viste da til at stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer var blant de ti prosentene som hadde høyest inntekt, og mente det ikke var behov for en økning dette året. Også hun mente at forslag til regulering som avviker fra den generelle lønnsutvikling, må begrunnes særskilt av kommisjonen. Ågot Valle gikk igjen inn for dette prinsippet i en merknad i 2008.¹⁰

Det samme året hadde Carl I. Hagen (FrP) og Inge Lønning (H) en merknad som viste til at Stortinget helt siden lønnskommisjonen ble opprettet, hadde fulgt forslagene fra den. De presiserte at de ønsket å fastholde dette prinsippet også i den aktuelle saken. Samtidig tok de orde for at stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer måtte gis anledning til å frasi seg den del av

3. Innst. S. nr. 94 (1996–1997) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringsmedlemmer.
4. Innst. S. nr. 8 (2001–2002) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringsmedlemmer.
5. Innst. S. nr. 11 (2002–2003) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringsmedlemmer.
6. Innst. S. nr. 20 (2004–2005) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringsmedlemmer.
7. Innst. S. nr. 20 (2005–2006) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringsmedlemmer.
8. Innst. S. nr. 45 (2006–2007) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringsmedlemmer.
9. Innst. S. nr. 32 (2006–2007) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringsmedlemmer.
10. Innst. S. nr. 70 (2008–2009) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringsmedlemmer.

lønna eller godtgjøringen som den enkelte fant for høy. De foreslo derfor at:

«Stortinget gir Regjeringen fullmakt til å innføre en ordning med selvbestemt lønn lavere enn den regulativ og vedtak fastsetter, samt et offentlig register med opplysninger om person som benytter ordningen og hvilken lønn som vedkommende har fastsatt.»

I brev av 26. mars 2009 ba Stortingets presidentskap om at lønnskommisjonens innstilling skulle avgis i forlengelsen av årets lønnsoppgjør og ikke på høsten.

I 2010¹ var det en diskusjon i presidentskapet om hvor stor økningen burde være. Et flertall i presidentskapet sluttet seg til lønnskommisjonens forslag om en økning tilsvarende ca. 2,7 prosent årlig for representanter og statsråder og ca. 2,6 prosent årlig for statsministeren. Det ble vist til at dette var lavere enn den generelle lønnsutviklingen på ca. 3,3 prosent som var lagt til grunn for lønnsoppgjøret i staten. Akhtar Chaudhry (SV) hadde en mindretallsmerknad hvor han tok til orde for en noe lavere økning enn det lønnskommisjonen hadde foreslått. Hans forslag er ikke omregnet til prosent i merknaden, men utgjør ca. 2,3 prosent årlig for både representanter, statsråder og statsminister. Det konkrete nivået som ble foreslått, er ikke begrunnet i merknaden.

I 2013² hadde Akhtar Chaudhry en merknad tilsvarende den Ågot Valle hadde i 2007. Chaudhry viste til at et prosentvis lønnstillegg over år vil føre til at avstanden mellom høye lønninger og vanlige lønninger øker. I stedet for et prosenttillegg foreslo han derfor at representantene, statsrådene og statsministeren burde få et kronetillegg tilsvarende gjennomsnittlig kronetillegg for heltidsstillinger. Dette skulle gjelde både i 2013 og framover. Forslaget ble ikke vedtatt.

Presidentskapet har de senere årene flere ganger kommentert lønnskommisjonens vurderinger av at det har vært en lavere utvikling i godtgjøringene til stortingsrepresentanter og statsråder enn for toppledere i staten. I 2016 heter det for eksempel:³

«Presidentskapet viser til at lønnskommisjonen i 2015 vurderte nivået på godtgjørelsen til de gruppene som omfattes av kommisjonens mandat. Videre at kommisjonen påpeker en mindrelønnsutvikling i forhold til ansatte på lederlønsregulativet i staten. Presidentskapet noterer seg at når det gjelder oppgjøret for 2016, finner ikke kommisjonen grunn til å foreta endringer i beregningsmåten for godtgjørelsen. Kom-

misjonen begrunner dette med at lønnsoppgjøret i 2016 har vært enda mer moderat enn tidligere år og at økende arbeidsledighet og synkende oljepriser har bidratt til dette.»

Året etter heter det:⁴

«Presidentskapet viser til at lønnskommisjonen vil fremheve at samfunnsutviklingen de siste år – med blant annet høyere arbeidsledighet og lavere oljepriser – har bidratt til moderate lønnsoppgjør. Presidentskapet merker seg at selv om det er kommisjonens oppfatning at godtgjørelsen til regjeringens medlemmer over noe tid bør oppjusteres for å komme i bedre samsvar med sammenlignbare lederlønninger i staten, anser kommisjonen at heller ikke 2017 er det rette tidspunktet for å heve godtgjørelsen ut over den gjennomgående rammen for årets oppgjør.»

I 2018⁵ foreslo lønnskommisjonen, som nevnt ovenfor, en høyere oppjustering for regjeringsmedlemmene enn for stortingsrepresentantene. I sin innstilling støttet ikke presidentskapet dette og tok til orde for samme prosentvise økning for både stortingsrepresentanter, regjeringsmedlemmer og statsminister. Det gikk også inn for at økningen burde ta utgangspunkt i rammen for lønnsoppgjørene. Det skrev i sin innstilling:

«Presidentskapet vil [...] bemerke at lønnskommisjonens innstilling innebærer et brudd med den praksis som har etablert seg de siste 12 årene, med lik prosentvis regulering av godtgjørelsene for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer. Presidentskapet ser i utgangspunktet ikke grunn til å etablere en ny praksis på dette området som innebærer ulik prosentvis regulering av godtgjørelsene for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer.

Presidentskapet viser til at det i de senere års innstillinger har blitt vektlagt at partene i lønnsoppgjørene disse årene, i så vel privat som offentlig sektor, har tatt hensyn til den generelle økonomiske situasjonen i samfunnet, og at partene generelt gjennomførte moderate lønnsoppgjør. Presidentskapet er enig med lønnskommisjonen i at det også i år er naturlig å ta utgangspunkt i rammen for lønnsoppgjørene, som er på 2,8 prosent.»

2018 er det eneste året presidentskapets innstilling ikke samsvarer med lønnskommisjonens forslag.

6.5.2 Samtale mellom presidentskapet og utvalgets leder

Utvalgets leder hadde 7. oktober 2020 en samtale med Stortingets presidentskap om erfaringene med lønnskommisjonen. Presidentskapets vurdering er at lønnskommisjonen gir et grundig og godt grunnlag for beslutningene knyttet til godtgjøringene, og dermed le-

1. Innst. 368 S (2009–2010) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
2. Innst. 457 S (2012–2013) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
3. Innst. 355 S (2015–2016) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.

4. Innst. 458 S (2016–2017) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
5. Innst. 411 S (2017–2018) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.

gitimitet. Samtidig ligger det en demokratisk kontroll i at det er Stortinget selv som fatter det endelige vedtaket. Det vil alltid være en viss diskusjon om nivået på godtgjøringene. Selv om det derfor kunne være bekvemt å overlate beslutningene til andre, har Stortinget budsjettansvar og må selv ta ansvaret for beslutningene. Presidentskapet viste til at en modell som knyttet endringene direkte til lønnsutviklingen for frontfaget ikke vil gi det samme faglige grunnlaget for beslutningene i Stortinget. Samlet er det vanskelig å se et godt alternativ til dagens ordning. Likevel er det viktig at det gjøres en gjennomgang, fordi dette bidrar til transparens og dermed kanskje til økt tillit.

Presidentskapet mente godtgjøringene til regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentanter må ses i sammenheng. Begge grupper har et tillitsverv og dermed roller som skiller seg vesentlig fra vanlige lønns-mottakere, blant annet fordi det ikke er en regulert arbeidstid. Selv om en statsråd har et høyere arbeidspress og større ansvar enn en stortingsrepresentant, vil det være uheldig om avstanden mellom godtgjøringene blir for stor. Dette var også bakgrunnen for at presidentskapet i 2018 valgte ikke å følge lønnskommisjonens forslag om et høyere tillegg for regjeringsmedlemmer enn for stortingsrepresentanter. Det vil også være uheldig å koble utviklingen i godtgjøringen til regjeringsmedlemmene til utviklingen i statlige lederlønninger. Det er imidlertid vanskelig å akseptere at en departementsråd tjener langt mer enn statsråden. Det kan diskuteres hvorvidt stortingspresidenten og statsministeren bør ha samme godtgjøring. Samtidig vil en annen modell, for eksempel at stortingspresidenten får en lavere godtgjøring beregnet som en viss andel av godtgjøringen til statsministeren, også kunne reise debatt.

Statssekretærer og politiske rådgivere har andre roller enn regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentanter. Statssekretærer utnevnes, mens politiske rådgivere blir ansatt i sine stillinger. Likevel har begge grupper det til felles at de skal bidra til å sikre nødvendig kompetanse i et departement, og de rekrutteres på en annen måte enn statsråder. Det er derfor rimelig at Statsministerens kontor fastsetter lønningene til statssekretærer og politiske rådgivere. Lønnsnivået bør imidlertid ikke være vesentlig høyere enn nivået på godtgjøringen til representantene.

Det ble ellers framholdt at lønnskommisjonens navn er misvisende, og at den i stedet burde hete godtgjøringskommisjonen. Dette vil bedre reflektere de faktiske forhold og gjøre det lettere å spre kunnskap om forskjellen mellom lønn og godtgjøring.

6.6 Fastsettelsen av lønn i Høyesterett og relasjonen til lønn til statsminister og statsråder

Utvalget er ikke bedt om å se på fastsettelsen av lønningene i domstolene.¹ Som det framkommer ovenfor,

jf. både avsnitt 5.3.5 og tidligere i kapittel 6, har imidlertid utviklingen av lønningene i domstolene, spesielt Høyesterett, noen ganger blitt trukket fram av lønnskommisjonen. I tillegg var det tidligere et fast forhold mellom lønningene i Høyesterett og lønningene til statsministeren og statsrådene. Nedenfor gis derfor en kort gjennomgang av dette og den nåværende fastsettelsen av lønningene i Høyesterett.

Stortinget vedtok 10. juni 1982 at statsministerens lønn ble fastsatt til den lønn som til enhver tid gjelder for høyesterettsjustitiarius med et tillegg på 1 prosent. Fra samme tidspunkt ble statsrådenes lønn fastsatt til den lønn som til enhver tid gjelder for høyesterettsdommer med et tillegg på 1 prosent.

Stortinget behandlet 17. juni 1991 regulering av lønningene til Høyesteretts medlemmer mv. og nedsettelse av en kommisjon for å vurdere lønningene til regjeringens og Stortingets medlemmer, jf. Innst. S. nr. 194 (1990–1991). Den tidligere lønnsrelasjon mellom lønna til regjeringens medlemmer og Høyesteretts medlemmer ble opphevet i samme vedtak.

Ved regulering av lønna pr. 1. mai 1991 ble koblingen mellom lønn til statsministeren og statsrådene og lønningene i Høyesterett forlatt. Som følge av endrede føringer for fastsettelse av lønn til høyesterettsdommerne ble lønn til høyesterettsjustitiarius og dommer i Høyesterett løftet betydelig, med henholdsvis 51 og 42 prosent. Dette innebar at lønn til høyesterettsjustitiarius ble liggende 59 prosent over statsministerens lønn pr. 1. mai 1991.

Brørby-utvalget, jf. avsnitt 6.3, foreslo at den årlige godtgjøringen til Stortingets president blir fastsatt til samme beløp som godtgjøringen til statsministeren. Denne endringen trådte i kraft fra 1. januar 2004.

Lønn til Høyesteretts dommere fastsettes av Stortinget etter innstilling fra presidentskapet. Presidentskapet har i sine innstillinger blant annet vektlagt den faktiske lønnsutviklingen for lederne i statens lederlønnssystem året før. I den seneste innstillingen fra presidentskapet står det bl.a. (jf. Innst. 140 S (2019–2020)):

«Ved regulering av lønnen til dommerne i Høyesterett har derfor presidentskapet særlig vektlagt den faktiske lønnsutviklingen for lederne i statens lederlønnssystem året før og utviklingen for dommerne i første og annen instans. I tillegg har presidentskapet merket seg lønnsoppjøret i privat og offentlig sektor, samt oppjøret for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.»

1. For lønnsfastsettelsen for dommere, inkludert Høyesterett, vises det for øvrig til et vedlegg til NOU 2020:11 Den tredje statsmakt – domstoler i endring, der Stein Evju har skrevet om «Lønnsfastsettelse for dommere – Ordninger og alternativer». Her drøfter han bl.a. alternativer til dagens system for fastsettelse av lønna til dommeren, inkludert en lønnskommisjon oppnevnt av Stortinget eller en uavhengig lønnskommisjon.

Som grunnlag for presidentskapets innstilling innhentes statistikk fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for utvikling i lønna for ledere i statens lederlønnssystem og for dommerne i ting- og lagmannsrettene.

Når det gjelder dommerne i ting- og lagmannsrettene, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved justeringene lagt til grunn protokollen av 4. oktober 1999 som fastsetter at «AAD vil vurdere dommernes fremtidige lønnsutvikling mot lønnsutviklingen for høyesterettsdommerne og ledere i statens lederlønnssystem».

Se ellers tabell 6.1 og 6.2 i vedlegg 1 for utvikling i årslønn og prosentvise tillegg fra 2007 og fram til i dag.

6.7 Utvalgets vurderinger

6.7.1 Om kommisjonens mandat og arbeid og kommisjonens betydning for utviklingen av godtgjøringen

Utvalget viser til at kapittel 5 drøfter prinsippene for fastsetting av godtgjøring, mens dette kapittelet vurderer ordningen med lønnskommisjonen og eventuelle alternativer til den.

Lønnskommisjonen har virket i 24 år og har over tid utviklet en praksis med å foreslå en årlig økning i godtgjøringene tilsvarende den forventede generelle lønnsveksten, både for statsminister, regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentanter. Med unntak av i 2018 har også Stortingets presidentskap fulgt innstillingene fra kommisjonen. Samlet sett tyder dette på at presidentskapet er fornøyd med ordningen. Dette inntrykket bekreftes av samtalen med presidentskapet som utvalgets leder hadde.

Ordningen med lønnskommisjonen innebærer at Stortinget får et eksternt forslag til nivå på godtgjøringene og justeringen av denne. Utvalget peker på ordningen ble begrunnet med at den ville bidra til bred tilslutning til godtgjøringene både i politiske organer og blant allmennheten. Ordningen var altså ment å gi en større legitimitet til beslutningen, som i siste instans fattes av Stortinget. Utvalget viser til at lønnskommisjonens innstillinger gjennomgående har vært relativt korte og summariske. Samtidig har lønnskommisjonen i noen tilfeller kommentert spørsmål ut over å foreslå endringer i godtgjøringsnivået. Spesielt gjelder dette vurderingene knyttet til langtidseffekten av å legge den generelle lønnsutviklingen til grunn for endringer i godtgjøringene. Kommisjonen har flere ganger pekt på at dette over tid fører til at stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer får en lavere lønnsutvikling enn grupper kommisjonen mener det er naturlig å sammenligne med.

Utvalget peker på at det gjeldende mandatet til lønnskommisjonen altså ikke er til hinder for at den kan velge å gjøre grundigere analyser om den mener det er hensiktsmessig, eller det dukker opp særskilte pro-

blemstillinger. Samtidig er heller ikke ordningen til hinder for at Stortinget selv kan ta initiativ til mer prinsipielle endringer. Det skjedde blant annet ved endring i lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter i 2012, som også medførte endringer i godtgjøringen, jf. avsnitt 6.5.1. Utvalget mener det er naturlig, gitt lovgrunnlaget, at det er Stortinget som foreslår slike overordnede endringer som påvirker totaliteten av ordningene som gjelder for representantene.

Gjennom de årlige behandlingene av forslagene kan Stortinget gi signaler til lønnskommisjonen. Stortinget kan også gi signaler til kommisjonen gjennom brev, slik det skjedde i 2009, da den ble bedt om å endre tidspunktet for sine forslag, jf. avsnitt 6.4.1. Det er heller ikke noe i veien for at Stortingets presidentskap kan supplere innstillingene fra lønnskommisjonen med analyser fra egen administrasjon eller andre eksterne aktører, som for eksempel SSB.

Utvalget viser til at selv om forslag til endringer i godtgjøringene altså kommer fra en ekstern kommisjon, er det uansett Stortinget som i siste instans vedtar godtgjøringene. Utvalget peker på at selv om innstillingene er blitt vedtatt med stort flertall, har det likevel vært debatt i Stortinget om nivå på og endring av godtgjøringene. Det har også vært en tilbakevendende samfunnsmessig diskusjon om dette. Utvalget mener det er et viktig demokratisk prinsipp at Stortinget selv vedtar den endelige godtgjøringen. Grunnloven hviler blant annet på prinsippet om folkesuverenitet, og utvalget mener debatt og åpenhet om godtgjøringen vil bidra positivt i tillitsforholdet mellom folket og de folkevalgte representantene. Slik sikres det også en fortsatt mulighet for demokratisk påvirkning i spørsmålet om godtgjøring.

Utvalget viser til at lønnskommisjonen siden opprettelsen har bestått av en leder og to medlemmer. Medlemmene har hatt bakgrunn fra akademia, næringsliv og som riksmeklere. Utvalget viser til vurderingene i avsnitt 5.3.8 og mener det er viktig at lønnskommisjonen samlet sett har en bred kompetanse som gjør at den også kan legge fram vurderinger knyttet til relevante samfunnsmessige forhold og folkevalgtes rolle.

Medlemmene Steinar Nørstebø, Rita Skjærvik og Karianne Tung mener at det på bakgrunn av dette bør sikres at lønnskommisjonen til enhver tid har ett eller flere medlemmer som har erfaringsbakgrunn fra sentrale lønnsforhandlinger eller trepartssamarbeidet for øvrig.

Utvalget peker på at det følger av kommuneloven at det er kommunene eller fylkeskommunene selv som skal fastsette regler for arbeidsgodtgjøringen til folkevalgte på disse nivåene, jf. avsnitt 3.2. Samtidig viser utvalget til at mange kommuner og fylkeskommuner har gått fra et system der godtgjøringene ses i forhold til rådmannslønn, til at de ses i sammenheng med godtgjørin-

gen til stortingsrepresentanter. Lønnskommisjonen og Stortinget har gjennom sine vedtak dermed indirekte innflytelse også på godtgjøringen på andre nivåer.

Utvalget viser til at statssekretærer og politiske rådgivere i dag får sine godtgjøringer administrativt fastsatt av Statsministerens kontor, jf. avsnitt 3.1. Nivået på godtgjøringen for statssekretærer er i dag vel 6000 kroner høyere per år enn for stortingsrepresentantene, mens godtgjøringen til politiske rådgivere ligger om lag 240 000 kroner lavere enn godtgjøringen til representantene. Det er ikke formelle hindringer for at lønnskommisjonen også får ansvar for å foreslå endringer i nivået på godtgjøringene til statssekretærer og politiske rådgivere. Samtidig synes det som dagens ordning fungerer godt og er ukontroversiell. De posisjonene vi her snakker om, skal bidra til nødvendig kompetanse i den politiske ledelsen i et departement, og personene i disse stillingene rekrutteres på en annen måte enn statsråder. Samlet sett mener derfor utvalget at det er formålstjenlig at det også framover er Statsministerens kontor som fastsetter lønningene til statssekretærer og politiske rådgivere.

Utvalget viser til at stortingsrepresentantene ikke får en lønn, men en godtgjøring. Navnet på lønnskommisjonen reflekterer derfor ikke realiteten i oppgaven den har, og kan gjøre det vanskeligere å forklare de prinsipielle forskjellene mellom lønn til vanlige lønnsuttakere og godtgjøringen som folkevalgte politikere får. Utvalget mener derfor det er naturlig å vurdere om lønnskommisjonen bør få et mer dekkende navn.

6.7.2 Alternative måter å organisere fastsettelsen av godtgjøringen på

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere hvordan ordningen med lønnskommisjonen fungerer sammenlignet med alternative måter å organisere lønnsfastsettelsen på. Utvalget viser til at av de 27 EU-landene som var omfattet av en studie i 2015, hadde fem overlatt fastsettelsen av parlamentarikerens lønn til et uavhengig organ, jf. avsnitt 4.2.8. Utvalget viser til at i Norden gjelder dette Riksdagen i Finland og Sverige, som oppnevner en uavhengig kommisjon/nemnd som fastsetter godtgjøringene. På Island er det statistikkbyrået som beregner den årlige justeringen, mens det danske Folketinget selv vedtar endringer i nivået. I alle landene er det ulike former for direkte eller indirekte kobling mellom (noen av) godtgjøringene i parlament og regjering. I kapittel 4 framkommer det også at man har ulike prinsipper for endringer i godtgjøringene i de andre nordiske landene. Flere følger eller legger vekt på den generelle lønnsutvikling, mens danskene skiller seg ut med en eksplisitt henvisning til lønn i det offentlige arbeidsmarkedet i sin lov om vederlag.

Det følger av lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter at det er Stortinget selv som etter innstilling

fra Stortingets lønnskommisjon skal fastsette den godtgjøringen som tilkommer stortingsrepresentantene, statsministeren og regjeringens medlemmer. En endring av denne loven ville derfor vært nødvendig dersom lønnskommisjonen skulle gis økt beslutningsmyndighet. Imidlertid er det tidligere konkludert med at det også vil kreve en endring av Grunnloven dersom andre enn Stortinget skal fastsette godtgjøringen, jf. avsnitt 6.2. Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå en slik endring, og utvalget har derfor ikke realitetsvurdert forslag som krever dette.

Utvalget peker på at det eneste reelle alternativet til en lønnskommisjon er at Stortinget selv både foreslår og vedtar endringer i godtgjøringene. Det vil medføre at det er administrasjonen i Stortinget som må gjennomføre analyser av lønnsutviklingen. Det kan også argumenteres for at dersom prinsippene er klare og robuste nok, er det ikke nødvendig å gå veien om en egen lønnskommisjon, fordi endringene nesten vil gi seg selv. Utvalget peker på at selv om det kan være noen prinsipielt uheldige sider ved at Stortingets administrasjon skulle ha en sentral rolle i fastsettelse av godtgjøringene, er dette trolig håndterbart. Det vil bl.a. uansett være full åpenhet om hvilke tall som ligger til grunn for vurderingene. Likevel kan det være fornuftig med en ekstern vurdering av endringene i tillegg til den interne vurderingen som vil følge av innstillingene fra presidentskapet. Utvalget mener dette skaper økt legitimitet og tillit til det endelige vedtaket.

6.8 Utvalgets tilrådinger om lønnskommisjonen

6.8.1 Ordningen med lønnskommisjon

Et flertall i utvalget, alle medlemmene unntatt Steinar Nørstebø, mener ordningen med lønnskommisjon samlet sett har fungert etter hensikten. Den bidrar til økt legitimitet og tillit, samtidig som den ikke er til hinder for en åpen og nødvendig debatt om godtgjøringene både på Stortinget og i samfunnet ellers. Samlet sett foreslås det derfor at ordningen videreføres.

6.8.2 Ansvarsområdet til lønnskommisjonen

Et flertall i utvalget, alle medlemmene unntatt Steinar Nørstebø, mener dagens ordning, der Statsministerens kontor fastsetter lønningene til statssekretærer og politiske rådgivere, fungerer godt og bør videreføres. Det anbefales derfor ikke at lønnskommisjonen får ansvar også for å fastsette disse godtgjøringene. Utvalgets medlem Steinar Nørstebø viser til sin merknad i punkt 6.8.6.

6.8.3 Lønnskommisjonens medlemmer

Utvalget mener det til enhver tid bør sikres at lønnskommisjonen har medlemmer som samlet sett har en bred kompetanse som gjør at den også kan legge fram

vurderinger knyttet til relevante samfunnsmessige forhold og folkevalgtes rolle.

Medlemmene Steinar Nørstebø, Rita Skjærvik og Karianne Tung mener videre at lønnskommisjonens medlemmer bør ha erfaringsbakgrunn fra sentrale lønnsforhandlinger eller trepartssamarbeidet for øvrig.

6.8.4 Navn på lønnskommisjonen

Utvalget peker på at navnet på lønnskommisjonen ikke reflekterer hva den i realiteten har ansvar for, og foreslår at navnet endres til godtgjøringsutvalget.

6.8.5 Mandatet til lønnskommisjonen

Mandatet til lønnskommisjonen bør endres dersom Stortinget følger forslagene fra utvalget i kapittel 5. Dette omfatter at det bør slås fast at det er den generelle lønnsutviklingen som er den mest relevante indikatoren når det skal foreslås endringer i godtgjøringene, og at reguleringen bør ta hensyn til særlige samfunnsmessige utfordringer når det er påkrevet. Det bør også slås fast at statsminister, statsråder og stortingsrepresentanter skal få de samme prosentvise tilleggene. Lønnskommisjonen bør bes om å rapportere om den relative utviklingen i godtgjøringene i forhold til den generelle lønnsnivået i Norge. Den bør også bes om å rapportere om ordninger og nivå for godtgjøringene i de nordiske landene med visse mellomrom.

6.8.6 Merknad fra Steinar Nørstebø

Utvalgets medlem Steinar Nørstebø går inn for å utvikle ordningen med lønnskommisjon og etablere en ordning der presidentskapet på bakgrunn av fakta-grunnlag som er innhentet av egen administrasjon, fremmer forslag til endringer i godtgjøring for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer.

Den sentrale begrunnelsen for opprettelsen av lønnskommisjonen var ønsket om å skape en armlengdes avstand fra Stortinget til vurderingen av egen godtgjøring. Nørstebø mener dette verken er praktisk mulig eller politisk ønskelig.

Utvalget har en felles forståelse for viktigheten av åpenhet rundt endringer i godtgjøring samt viktighe-

ten av åpen diskusjon om vilkårene for, og nivået på, politikernes godtgjøringer.

Historisk har lønnskommisjonens forslag, særlig i årene etter 2013, i liten grad avveket fra nivået gitt i frontfaget. Dessuten har andre instanser enn lønnskommisjonen drøftet, initiert og vedtatt mer betydningsfulle endringer i politikernes økonomiske vilkår i den perioden kommisjonen har eksistert (Brørby-utvalget 2003 og Stortingets egne lovendringer i 2012). Denne praksisen, sammen med presidentskapets avvisning av kommisjonens forslag i 2018, er eksempler på at Stortinget har intervenert med selvstendige vurderinger når det har vært politisk ønske om det. Stortingets politikere har gjennom denne praksisen aktivt vist offentligheten at det er de som innehar både den formelle og reelle beslutningsmyndigheten i saker som angår folkevalgte politikeres lønns- og arbeidsvilkår.

Nørstebø mener at det ikke er riktig å forsøke, og heller ikke i realiteten er mulig å skape, en reell avstand og nøytralitet mellom forslag til godtgjøringsendringer for politikere og Stortingets beslutninger i slike saker. Det er også viktig for beslutningenes legitimitet i samfunnet at det er politikere selv som fremmer og forsvarer forslag til endringer i både godtgjøring og andre vilkår.

Dette medlemmets vurdering er at nødvendig bakgrunnsmateriale for forslag fra presidentskapet til Stortinget er av en så tilgjengelig karakter at det uten omfattende arbeid kan fremskaffes av Stortingets administrasjon, som for eksempel Stortingets utredningsseksjon. Det kan også søkes bistand fra for eksempel SSB og Teknisk beregningsutvalg (TBU) for å få frem et tilstrekkelig tallmessig grunnlag for lønnsutviklingen i samfunnet.

Dette medlemmet vil anbefale at Stortingets basistidspunkt for godtgjøringsvurdering skjer etterskuddsvis basert på faktisk lønnsstatistikk fra foregående år. Gjennom de fleste årene lønnskommisjonen har fungert, har den fremforhandlede rammen fra frontfaget vært sentral. Rammen i frontfaget har alltid regnet inn et element av lønnsvekst fra ulike former for lokal lønnsdannelse. Ved å gå over til å la forslag til økning i godtgjøring basere seg på faktisk lønnsutvikling foregående år vil også faktisk lønnsglidning fanges opp.

Vedlegg 1: Tabeller

Tabell 3.1 Grunnlagstall fra PAI-registeret 2001–2019: Godtgjøring pr. år rapportert på ordførere og fylkesordførere

Dato	Størrelse	Antall ordførere/ fylkesordførere	Årsverk	Måned- fortjeneste (inkl. tillegg)	Grunnlønn (ekskl. tillegg)
	0 – Alle	269	282		
01.12.2001	1 – Fylkeskommuner	1	1		
	Kommuner i alt	268	281	432 526	428 889
01.12.2001	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	85	79	389 928	386 046
01.12.2001	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	40	46	402 812	400 953
01.12.2001	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	60	66	434 776	433 811
01.12.2001	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	31	33	456 736	453 564
01.12.2001	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	31	32	474 507	469 200
01.12.2001	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	21	25	531 293	519 549
	0 – Alle	270	260		
01.12.2002	1 – Fylkeskommuner	9	9		
	Kommuner i alt	261	251	454 250	451 833
01.12.2002	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	87	78	410 452	409 118
01.12.2002	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	39	38	429 832	429 233
01.12.2002	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	59	60	459 347	455 645
01.12.2002	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	28	28	494 731	491 704
01.12.2002	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	29	30	492 072	491 527
01.12.2002	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	19	18	553 702	544 717

Dato	Størrelse	Antall ordførere/ fylkesordførere	Årsverk	Månedsfør- tjeneste (inkl. tillegg)	Grunnlønn (ekskl. tillegg)
01.12.2003	0 – Alle	320	311	475 573	472 953
01.12.2003	1 – Fylkeskommuner	14	14	566 339	565 859
	Kommuner i alt	306	297	471 452	468 734
01.12.2003	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	113	106	423 696	422 065
01.12.2003	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	41	41	442 536	439 188
01.12.2003	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	67	65	479 998	477 661
01.12.2003	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	36	37	515 897	515 368
01.12.2003	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	30	30	524 440	522 324
01.12.2003	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	19	19	601 628	587 629
01.12.2004	0 – Alle	320	311	475 573	472 953
01.12.2004	1 – Fylkeskommuner	9	9		
	Kommuner i alt	267	263	488 072	484 315
01.12.2004	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	99	95	428 606	427 515
01.12.2004	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	37	36	465 924	463 135
01.12.2004	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	59	61	499 986	499 105
01.12.2004	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	28	28	538 645	537 023
01.12.2004	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	27	27	549 774	544 917
01.12.2004	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	17	17	643 156	610 457

Dato	Størrelse	Antall ordførere/ fylkesordførere	Årsverk	Månedsfor- tjeneste (inkl. tillegg)	Grunnlønn (ekskl. tillegg)
01.12.2005	0 – Alle	288	282		
01.12.2005	1 – Fylkeskommuner	9	9		
	Kommuner i alt	279	273	508 023	494 595
01.12.2005	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	110	107	458 432	447 179
01.12.2005	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	41	39	469 012	444 159
01.12.2005	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	62	61	523 099	514 535
01.12.2005	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	27	27	576 862	555 047
01.12.2005	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	24	23	571 467	568 510
01.12.2005	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	15	16	668 681	648 792
01.12.2006	0 – Alle	37	37		
01.12.2006	1 – Fylkeskommuner	9	10		
	Kommuner i alt	27	25	522 690	517 762
01.12.2006	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	11	10		
01.12.2006	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	2	2		
01.12.2006	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	4	4		
01.12.2006	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	4	4		
01.12.2006	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	5	5		
01.12.2006	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	1	1		

Dato	Størrelse	Antall ordførere/ fylkesordførere	Årsverk	Månedsfør- tjeneste (inkl. tillegg)	Grunnlønn (ekskl. tillegg)
01.12.2007	0 – Alle	339	336	586 785	582 806
01.12.2007	1 – Fylkeskommuner	13	12	723 196	723 196
	Kommuner i alt	327	324	581 734	577 608
01.12.2007	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	114	113	512 415	510 359
01.12.2007	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	41	40	544 008	542 552
01.12.2007	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	83	83	582 655	577 506
01.12.2007	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	33	34	656 576	654 631
01.12.2007	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	36	36	672 380	669 173
01.12.2007	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	20	19	759 637	736 984
01.12.2008	0 – Alle	280	287	612 064	608 278
01.12.2008	1 – Fylkeskommuner	10	10	771 095	765 981
	Kommuner i alt	269	276	606 130	602 378
01.12.2008	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	99	100	540 590	538 467
01.12.2008	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	35	36	572 289	569 750
01.12.2008	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	64	68	616 237	613 449
01.12.2008	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	26	26	646 682	646 504
01.12.2008	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	29	30	688 689	685 321
01.12.2008	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	16	16	825 749	798 689

Dato	Størrelse	Antall ordførere/ fylkesordførere	Årsverk	Månedsfør- tjeneste (inkl. tillegg)	Grunnlønn (ekskl. tillegg)
01.12.2009	0 – Alle	286	309	644 386	640 842
01.12.2009	1 – Fylkeskommuner	13	14	780 784	770 291
	Kommuner i alt	273	296	638 017	634 798
01.12.2009	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	100	105	570 872	568 757
01.12.2009	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	38	38	606 426	604 638
01.12.2009	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	64	75	643 211	642 152
01.12.2009	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	27	29	702 251	699 537
01.12.2009	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	29	31	710 318	710 195
01.12.2009	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	15	17	854 715	826 019
01.12.2010	0 – Alle	290	288	667 766	663 788
01.12.2010	1 – Fylkeskommuner	13	13	793 046	786 665
	Kommuner i alt	277	276	661 947	658 080
01.12.2010	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	101	100	595 279	590 507
01.12.2010	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	36	35	642 305	640 321
01.12.2010	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	68	68	668 185	667 129
01.12.2010	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	27	28	721 986	718 985
01.12.2010	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	30	31	725 842	725 719
01.12.2010	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	15	14	892 293	866 927

Dato	Størrelse	Antall ordførere/ fylkesordførere	Årsverk	Månedsfor- tjeneste (inkl. tillegg)	Grunnlønn (ekskl. tillegg)
01.12.2011	0 – Alle	366	391	705 580	702 288
01.12.2011	1 – Fylkeskommuner	14	15	850 489	850 331
	Kommuner i alt	352	376	699 870	696 454
01.12.2011	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	121	127	616 554	615 240
01.12.2011	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	47	48	664 755	661 437
01.12.2011	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	89	99	706 559	702 578
01.12.2011	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	32	31	752 412	748 986
01.12.2011	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	41	47	762 463	762 463
01.12.2011	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	22	25	978 571	960 336
01.12.2012	0 – Alle	290	285	723 810	721 197
01.12.2012	1 – Fylkeskommuner	11	11	891 249	878 078
	Kommuner i alt	279	274	717 090	714 901
01.12.2012	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	104	101	642 340	640 279
01.12.2012	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	39	39	688 364	686 436
01.12.2012	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	68	68	727 980	725 241
01.12.2012	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	24	24	795 887	795 106
01.12.2012	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	27	26	805 516	805 516
01.12.2012	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	17	16	946 496	939 595

Dato	Størrelse	Antall ordførere/ fylkesordførere	Årsverk	Månedsfør- tjeneste (inkl. tillegg)	Grunnlønn (ekskl. tillegg)
01.12.2013	0 – Alle	296	295	760 362	758 175
01.12.2013	1 – Fylkeskommuner	11	11	917 213	914 731
	Kommuner i alt	285	284	754 278	752 102
01.12.2013	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	104	104	677 264	674 871
01.12.2013	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	43	44	727 648	725 831
01.12.2013	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	69	69	769 430	767 778
01.12.2013	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	25	25	833 969	830 675
01.12.2013	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	26	26	839 772	839 772
01.12.2013	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	18	17	983 610	978 135
01.12.2014	0 – Alle	302	295	784 302	782 786
01.12.2014	1 – Fylkeskommuner	11	11	950 687	950 687
	Kommuner i alt	291	284	777 868	776 293
01.12.2014	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	104	102	697 789	697 532
01.12.2014	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	51	48	752 812	751 112
01.12.2014	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	69	69	796 923	794 535
01.12.2014	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	25	25	867 097	863 803
01.12.2014	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	26	26	866 655	866 655
01.12.2014	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	16	15	1 007 416	1 001 236

Dato	Størrelse	Antall ordførere/ fylkesordførere	Årsverk	Månedsfør- tjeneste (inkl. tillegg)	Grunnlønn (ekskl. tillegg)
01.12.2015	0 – Alle	384	373	812 369	809 298
01.12.2015	1 – Fylkeskommuner	13	12	966 788	966 788
	Kommuner i alt	371	361	807 024	803 847
01.12.2015	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	124	118	718 484	715 810
01.12.2015	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	68	67	773 308	771 233
01.12.2015	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	85	82	818 574	818 331
01.12.2015	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	38	38	882 942	877 658
01.12.2015	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	35	35	908 651	902 003
01.12.2015	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	21	21	1 065 197	1 053 572
01.12.2016	0 – Alle	313	305	832 100	830 418
01.12.2016	1 – Fylkeskommuner	10	10	1 003 776	1 003 776
	Kommuner i alt	303	295	826 273	824 535
01.12.2016	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	108	104	744 173	744 005
01.12.2016	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	51	48	789 620	788 029
01.12.2016	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	72	71	835 094	834 787
01.12.2016	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	27	27	906 669	901 432
01.12.2016	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	27	27	929 232	927 418
01.12.2016	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	18	17	1 100 328	1 088 352

Dato	Størrelse	Antall ordførere/ fylkesordførere	Årsverk	Månedsfør- tjeneste (inkl. tillegg)	Grunnlønn (ekskl. tillegg)
01.12.2017	0 – Alle	319	315		
01.12.2017	1 – Fylkeskommuner	9	9		
	Kommuner i alt	310	306	843 991	841 381
01.12.2017	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	112	113	762 972	762 552
01.12.2017	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	50	48	807 014	806 806
01.12.2017	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	75	73	852 141	848 672
01.12.2017	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	26	27	926 107	922 847
01.12.2017	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	28	27	959 192	949 157
01.12.2017	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	19	18	1 116 270	1 109 223
01.12.2018	0 – Alle	319	309	876 831	874 757
01.12.2018	1 – Fylkeskommuner	10	10	1 077 112	1 071 112
	Kommuner i alt	309	299	870 133	868 190
01.12.2018	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	114	111	787 220	786 423
01.12.2018	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	50	47	841 057	839 118
01.12.2018	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	72	70	879 414	876 647
01.12.2018	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	27	27	948 262	946 973
01.12.2018	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	28	27	976 161	974 459
01.12.2018	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	18	17	1 156 377	1 148 994

Dato	Størrelse	Antall ordførere/ fylkesordførere	Årsverk	Månedsfor- tjeneste (inkl. tillegg)	Grunnlønn (ekskl. tillegg)
01.12.2019	0 – Alle	373	363	918 567	914 208
01.12.2019	1 – Fylkeskommuner	12	11	1 112 312	1 112 312
	Kommuner i alt	361	352	912 514	908 018
01.12.2019	2 – Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere	131	128	822 238	820 229
01.12.2019	3 – Kommuner med 3 000 til 4 999 innbyggere	51	49	877 401	875 054
01.12.2019	4 – Kommuner med 5 000 til 10 999 innbyggere	87	85	909 012	900 592
01.12.2019	5 – Kommuner med 11 000 til 17 999 innbyggere	36	35	997 524	991 473
01.12.2019	6 – Kommuner med 18 000 til 34 999 innbyggere	31	31	1 031 505	1 027 641
01.12.2019	7 – Kommuner med mer enn 35 000 innbyggere	25	25	1 192 633	1 185 852

Tabell 4.1 Lønn/godtgjøring per år for ulike stillingstyper

	Stortingsrepresentanter	Statsråder	Statsminister	Årslønn Norge	Medianlønn	Departmentsråder	Ekspedisjonssjefer	Ordførere	Fylkesordførere
1999	455664	625000	765000	266600	238034	674579	548334		
2000	507444	705000	860000	278700	250480	730677	598669		
2001	538512	760000	925000	293500	260897	778523	645376		
2002	564402	800000	975000	309400	278670	850319	699276	424820	562361
2003	564402	800000	975000	323300	287262	847458	714100	448673	566339
2004	587185	836000	1022000	334600	297543	855485	713661	468167	592000
2005	609968	873000	1071000	345700	307076	912947	765085	485067	634877
2006	633787	907000	1115000	359900	320689	918580	779568	509105	na
2007	677282	969000	1191000	379300	340049	956657	827916	na	723196
2008	719224	1029000	1266000	403200	360475	1063342	882954	576621	771095
2009	721710	1031400	1268400	420200	372921	1177564	952074	603618	780784
2010	749878	1071600	1317900	435700	387656	1223269	989288	635141	793046
2011	777632	1111200	1366700	453900	401258	1264002	1012405	660876	850489
2012	801068	1158927	1425352	472000	417127	1304777	1072416	692403	891249
2013	826418	1195072	1469831	490600	431863	1378947	1143681	716755	917213
2014	851767	1234100	1519700	505600	445465	1430655	1150431	754172	950687
2015	877117	1264040	1555640	519800	460200	1490068	1195412	778951	966788
2016	902466	1294216	1593242	528900	469560	1548769	1225873	803652	1003776
2017	927816	1325358	1631346	541000	480480	1571926	1258649	825737	1035712
2018	953165	1365016	1680277	556300	494400	1611857	1296933	844902	1077112
2019	978515	1410073	1735682	575700	513240	1654702	1341603	871340	1112312

Omregning til årslønn skjer ved å summere månedslønn på ulike tidspunkt i kalenderåret.

For stortingsrepresentantene er godtgjøringen per dag som ble fjernet i 2012 og samtidig inkludert i den ordinære godtgjøringen, antatt å utgjøre den samme andelen av godtgjøringen som den gjorde i 2012 for å få sammenlignbare tall bakover i tid.

Opplysningene for ordførere og fylkesordførere er hentet fra KS sitt PAI-register (personaladministrativt informasjonssystem) for alle ansatte i kommunal sektor. Dette er ikke fulldekkende, men gjelder for mellom 260 og 370 ordførere på 2000-tallet. For fylkesordførerne varierer dekningen til mellom 9 og 14 av populasjonen på maksimalt 19.

Medianlønn har i de originale seriene fra SSB to brudd, i 2015 ved overgang til A-ordningen og i 2008 pga. overgang til nye NACE-koder. Siden SSB har lagd tall for overgangsperiodene er tallene bakover kalibrert for å få sammenhengende serier tilbake i tid.

Tabell 6.1 Høyesterett: Utvikling i årslønn fra 2007 og fram til i dag

Årslønn pr. 1/10	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Høyesterettsjustitiarius	1 450 000	1 540 000	1 578 500	1 650 000	1 724 000	1 802 000	1 875 083	1 940 000	1 949 500	1 996 288	2 052 184	2 113 750	2 183 504
Høyesterettsdommer	1 250 000	1 328 000	1 361 200	1 423 000	1 487 000	1 554 000	1 617 027	1 673 000	1 681 500	1 721 856	1 770 068	1 823 170	1 883 335

Tabell 6.2 Lønnsutviklingen ulike dommere og statsministeren. Prosentvise tillegg fra 2007 og fram til i dag

Lønnsøkning per dato	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Høyesterett	23,2 %	6,2 %	2,5 %	4,5 %	4,5 %	4,5 %	4,1 %	3,5 %	0,5 %	2,4 %	2,8 %	3,0 %	3,3 %
Ledere i staten SLS ¹⁾		0,6 %	4,0 %	3,0 %	4,1 %	3,6 %	3,3 %	3,3 %	2,9 %	4,7 ³⁾ %	2,5 %	2,8 %	3,6 %
Dommere ²⁾			6,1 %	4,0 %	3,2 %	4,2 %	4,1 %	3,5 %	3,4 %	2,8 %	2,4 %	2,8 %	3,2 %
Førstelagmann						4,5 %	6,2 %	4,1 %	3,8 %	3,1 %	2,6 %	3,2 %	3,2 %
Statsministeren pr. 1.5				3,9 %	3,7 %	4,3 %	3,1 %	3,4 %	2,4 %	2,4 %	2,4 %	3,0 %	3,3 %

- 1) Ledere: Ledere på statens lederlønnssystem (SLS). Faktisk målt lønnsvekst pr 31. desember samme år. Tall fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- 2) Dommere: I ting- og lagmannsrettene. Tall fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- 3) 2,8 prosent justert for strukturendringer som følge av politireformen.

Vedlegg 2: Kommentarer fra nåværende og tidligere medlemmer av lønnskommisjonen

Bakgrunn

Fra 2017 har lønnskommisjonen følgende sammensetning: Daglig leder *Inger E. Prebensen* (leder), sorenskriver i Oslo tingrett *Geir Engebretsen* og dekan ved Det samfunnsvitenskapelig fakultet ved UiO, *Nils-Henrik Mørch von der Fehr*. Prebensen og Engebretsen var også med i lønnskommisjonen i den foregående perioden fra 2013–2017, da kommisjonen i tillegg besto av professor *Fredrik Engelstad*.

Utvalgets sekretariatet inviterte i eposter av 10. og 11. september 2020 disse fire til å kommentere følgende spørsmål:

Spørsmål 1:

Etter mandatet står lønnskommisjonen fritt til å fastsette godtgjøringene på fritt grunnlag enten til bestemte kronebeløp eller i forhold til andre satser eller beløp. Innstillingene fra utvalget kan indikere at kommisjonen har hatt som et nesten fast prinsipp å justere godtgjøringene i samsvar med lønnsutviklingen generelt i Norge. Har du kommentarer til dette og i hvilken grad har kommisjonen drøftet eventuelt andre prinsipp?

Spørsmål 2:

Utvalget har merket seg at i innstillingen for 2014 kommenterte kommisjonen at den var usikker på langtidsvirkningen av praksisen med å følge utviklingen i de generelle lønnsoppgjørene. I 2015 fant kommisjonen at godtgjøringen til stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer hadde vært svakere enn utviklingen til sentrale ledergrupper i staten. I 2018 kom kommisjonen med forslag om et prosenttillegg utover rammen for frontfagene. Har du kommentarer til diskusjonen i kommisjonen om det er lønnsutviklingen til frontfagene eller mer spesifikke grupper ansette i staten som bør danne utgangspunkt for utviklingen i godtgjøringene til stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer? Har kommisjonen drøftet andre referansegrupper?

Spørsmål 3:

Utvalget skal vurdere om lønnskommisjonens mandat også bør omfatte andre grupper på statlig nivå og eventuelle prinsipp for fastsettelse av godtgjøring for politikere på alle forvaltningsnivå. Har det vært drøftinger i kommisjonen som kan være relevante for disse vurderingene?

Spørsmål 4:

Har du andre refleksjoner knyttet til erfaringer med lønnskommisjonen som er relevante for vurderingene utvalget skal gjøre når det gjelder prinsipp for godtgjøring til sentrale politikere?

Svar fra Engebretsen med tilslutning fra von der Fehr og Prebensen

Geir Engebretsen kommenterte spørsmålene fra sekretariatet i en epost av 1. oktober 2020. *Nils-Henrik Mørch von der Fehr* sluttet seg i epost samme dag til svarene fra Engebretsen. *Inger E. Prebensen* har i epost av 13. oktober sagt at hun

«tiltrer uttalelsen sendt fra Geir Engebretsen og stiller meg bak slutningene som er trukket. Jeg støtter også at det ville være hensiktsmessig at lønnskommisjonens anbefalinger også omfatter andre grupper det ville være naturlig å inkludere. I vurderingen av fremtidige lønnsoppgjør bør man se nærmere på hvorledes man kan unngå at gruppene som omfattes får en lønnsutvikling som ikke reflekterer arbeidsoppgaver/ ansvar disse gruppene ivaretar.»

Svaret fra Geir Engebretsen:

Jeg viser til epost 10. september 2020 fra sekretæren i Godtgjøringsutvalget, Per S. Nestande, og senere påminnelse. Utvalget ønsker med dette å innhente vurderinger fra medlemmene av Stortingets lønnskommisjon.

Innledningsvis nevner jeg at mine relevante erfaringer særlig er knyttet til mer enn 20 års meklingsarbeid for Riksmekleren, 25 års arbeid som dommer og domstolleder og rundt 8 års virke som medlem av Stortingets lønnskommisjon.

Jeg legger til grunn at henvendelsen kommer fra Stortinget, som oppnevner og er oppdragsgiver for lønnskommisjonen. Det gjør det naturlig å gi en tilbakemelding med høy grad av åpenhet omkring de faglige drøftelsene i lønnskommisjonen.

Spørsmål 1:

Lønnskommisjonen har i alle år den har vært i virksomheten hatt resultatene fra de årlige frontfagsoppgjørene som utgangspunkt for sine diskusjoner. Frontfagsmodellen er sentral for det meste av lønnsutvikling i Norge. Det har vært bred og langvarig oppslutning i samfunnet om tanken om at lønnsutviklingen i den eksportrettede næringsvirksomheten bør gi føringer for lønnsutviklingen i andre deler av arbeidslivet. Det har vært naturlig også for Stortingets lønnskommisjon å ha dette prinsippet som utgangspunkt for sine årlige anbefalinger.

Spørsmål 2:

Lønnsutviklingen i samfunnet over tid reflekterer imidlertid ikke bare resultatene fra meklingsoppgjørene. Store sektorer av arbeidslivet har lokale lønnsforhandlinger i tariffperioden, og det skjer også annen form for lønnsjustering i perioden (f.eks. ved at høytlønte slutter og lavere lønnede medarbeider begynner). Enkelte tariffområder forhandler seg av og til fram til resultater som avviker fra frontfagsoppgjørene. Det finnes også eksempler på at enkelte grupper gis ekstraordinære lønnsøkt ut fra større samfunnsmessige betraktninger (f.eks. undervisningsansatte).

Etter at Stortingets lønnskommisjon over lengre tid hadde lagt frontfagsoppgjørenes prosentsetser til grunn for utviklingen av godtgjøringene til statsministeren, statsrådene og stortingsrepresentantene, uten å hensynta de tilleggsmekanismene som er beskrevet i avsnittet ovenfor, oppsto det en usikkerhet om dette over tid hadde ført til en utilsiktet «mindrelønnsutvikling» for disse gruppene. Lønnskommisjonen ba derfor Statistisk sentralbyrå om å lage oppdatert statistikk over lønnsutviklingen for statsministeren, statsrådene og stortingsrepresentantene i forhold til den gjennomsnittlige lønnsutviklingen i samfunnet, og i forhold til en del ledergrupper i offentlig, statlig sektor vi mente kunne danne et relevant sammenligningsgrunnlag. Jeg legger til grunn at Godtgjøringsutvalget har tilgang til dette statistikk materialet fra Statistisk sentralbyrå.

Slik lønnskommisjonen tolket materialet fra SSB, hadde godtgjøringene til regjeringsmedlemmene og stortingsrepresentantene stort sett fulgt den gjennomsnittlige lønnsutviklingen. Det innhentede statistikk materialet synliggjorde imidlertid en relativt tydelig mindrelønnsutvikling over tid i forhold til store ledergrupper i staten. For eksempel hadde statsrådene lønnsmessig sakkert akkurat i forhold til alle ledergrupper i de departementene. Stortingets lønnskommisjon anså dette som en utilsiktet utvikling det var naturlig å tydeliggjøre utad.

Historisk har utviklingen av godtgjøringene for regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentantene blitt sett i sammenheng med lønn til ledergrupper i departementene. Lønnskommisjonen anser dette fortsatt som et aktuelt referansegrunnlag, ikke minst i forhold til regjeringsmedlemmene, som jo faktisk er øverste ledere for sine respektive departementer.

Når det gjelder godtgjørelsen til stortingsrepresentantene, har den stort sett fulgt den generelle lønnsutviklingen i samfunnet. Lønnskommisjonen har vært av den oppfatning at denne utviklingen harmonerer med stortingsrepresentantenes oppgave og rolle som politisk valgte ombud i samfunnet.

I lønnskommisjonens innstilling i 2015 ble det redegjort for de funn SSB hadde gjort. Også i senere innstillinger er det henvisninger til dette temaet. Det har imidlertid vært bred enighet i Norge om viktigheten av moderate lønnsoppgjør i denne tidsperioden. Lønnskommisjonen fant derfor ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå konkrete avvik fra frontfagsoppgjørene før i innstillingen i 2018. Da ble det foreslått et ekstra tillegg på en prosent for regjeringsmedlemmene. Stortinget fant imidlertid ikke grunn til å følge dette forslaget.

Spørsmål 3 og 4:

Generelt har det vært lønnskommisjonens vurdering at det har vært positivt at utviklingen i godtgjøringene til regjeringsmedlemmene og stortingsrepresentantene skjer på bakgrunn av innstillinger fra et nøytralt organ som lønnskommisjonen. Slik vi har sett det, ville det være mindre hensiktsmessig at den enkelte skal kunne bestemme sitt eget godtgjøringsnivå/ lønnsnivå. Modellen med at et nøytralt og upolitisk organ, utenfor Stortinget selv, gir årlige anbefalinger om endringer i godtgjøringsnivået gir mulighet til bred og uhildet vurdering av hensiktsmessig utvikling av godtgjørelsene. Ordningen bidrar etter vår oppfatning også til økt samfunnstillit, og beskytter folkevalgte mot urettmessig kritikk.

Slik jeg ser det, bør det være mulig å utvikle systemer og prinsipper for fastsetting og utvikling av godtgjøringer for andre grupper politikere på andre samfunnsområder, som en del av en eventuell fremtidig lønnskommisjons oppgaver.

Dersom Godtgjøringsutvalget ser det som nyttig, deltar jeg gjerne i videre drøftelser omkring fremtidige ordninger.

Vennlig hilsen

Geir Engebretsen

Svar fra Fredrik Engelstad

Fredrik Engelstad kommenterte spørsmålene fra sekretariatet i en epost av 9. oktober 2020:

Korte kommentarer til spørsmål om Stortingets lønnskommisjon

Jeg var medlem av lønnskommisjonen fra starten i 1996 til 2016. Kommisjonen hadde i denne perioden tre ulike ledere med forskjellig bakgrunn, stil og orientering. Likevel var den alminnelige lønnsutviklingen i samfunnet hele tiden det viktigste peilepunktet.

Spørsmål 1:

Lønnskommisjonen gjennomførte ved starten i 1996 en omfattende drøfting av sitt arbeid. Flere kompetente personer ble invitert til et seminar for å gi synspunkter. Etter dette tror jeg det er riktig å si at kommisjonen anså den generelle lønnsutviklingen som naturlig referanse. Jeg kan huske ett tilfelle, i den første perioden, da dette ble fraveket, ved at det ikke ble foreslått lønnsøkninger selv om det ikke var nulloppgjør i samfunnet.

Innenfor denne rammen er det imidlertid flere temaer som kan diskuteres. Et relevant tema er prosenttillegg til forskjell fra kronetillegg. Jeg kan ikke huske at andre muligheter enn prosenttillegg ble diskutert på en seriøs måte. Men det er klart at kronetillegg er et relevant alternativ, ettersom prosenttillegg slår forskjellig ut i den øvre delen av lønnskalaen sammenlignet med f.eks. gjennomsnittlig

industriarbeiderlønn. Lønnstillegg på grunnlag av lik prosentsats driver nødvendigvis forskjeller mellom stortingsrepresentanter og befolkningen for øvrig. På den annen side: Det at stortingsrepresentantene ikke har lønnsgradning, til forskjell fra viktige deler av arbeidslivet, motvirker i noen grad disse forskjellene. Beregningene som kommisjonen bestilte fra SSB viste nokså lik utvikling for Stortinget og frontfagene, peker i denne retningen.

Spørsmål 2:

Spørsmål om referansegrupper ble diskutert i den fjerde perioden jeg var med: Er det statlige lederlønninger eller frontfagene som skal legges til grunn? Et videre spørsmål er om Stortinget og regjeringen bør ha ulike referansegrupper, begrunnet i at stortingsrepresentanter representerer befolkningen, mens statsrådene er ledere for store organisasjoner. Dette ble også diskutert.

Min personlige oppfatning har vært at ledere i staten ikke burde være referansegruppe, og i hvert fall ikke for Stortinget. Det er et problem at enkelte ledere i statsforvaltningen har høyere lønn enn statsråden, som er øverste sjef. Men denne diskrepansen er en følge av politikk, som politikerne selv må ta ansvar for. Det ville skape en uheldig situasjon om lønnsforhandlinger for ledere i staten nærmest automatisk skulle påvirke regjeringens lønnsnivå. Problemene som fulgte av å operere med én fast referansegruppe var forøvrig grunnen til at lønnskommisjonen ble opprettet i 1996.

Spørsmål 3:

Jeg kan ikke huske at «andre grupper på statlig nivå» ble diskutert.

En sak litt på siden av dette er lønnsnivået for Høyesterett. Så vidt jeg husker ble Høyesteretts lønninger fastsatt av Stortingets presidentskap. Dette var fremme i kommisjonen i en del sammenhenger, men aldri som et spørsmål om det skulle skape presedens for regjeringen og Stortinget. I praktiske diskusjoner har altså Høyesterett ikke fungert som en referansegruppe.

Spørsmål 3:

Jeg opplevde at lønnskommisjonen kom i en litt merkelig stilling i forhold til andre sider ved godtgjørelsene i Stortinget. Det gjaldt endringer i pensjoner, reisegodtgjørelse, diett og lignende. Selv om disse endringene fikk betydning for de samlede godtgjørelsene, ble ikke kommisjonen på noe punkt konsultert på forhånd. Gitt det forventede omfanget av kommisjonens arbeid, ville det vært urimelig å legge hele dette saksfeltet dit; men noe nærmere kontakt fra Stortinget til kommisjonen ville nok vært mulig og rimelig.

Et annet tema som kommisjonen heller ikke ble konsultert om, er partienes frihet til å gi tillegg til noen politikere, på grunn av oppgaver som komiteledere eller partiledere.

Det at godtgjørelsen for representantene bare delvis er en sak for kommisjonen kan jo ses som en gunstig fleksibilitet. På den annen side har dette gjort lønnskommisjonen litt mer marginal enn kanskje ønskelig.

9.10.20

Vedlegg 3: Oversikt over innstillinger i Stortinget knyttet til lønnskommisjonen og endringer i godtgjøringer

År **Innstilling**

- 1996 [Innst. S. nr. 282 \(1995–1996\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser mv. for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- [Innst. S. nr. 94 \(1996–1997\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 1997 [Innst. S. nr. 6 \(1997–1998\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 1998 [Innst. S. nr. 23 \(1998–99\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 1999 *Ingen innstilling*
- 2000 [Innst. S. nr. 14 \(2000–2001\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2001 [Innst. S. nr. 8 \(2001–2002\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2002 [Innst. S. nr. 11 \(2002–2003\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2003 *Ingen innstilling*
- 2004 [Innst. S. nr. 20 \(2004–2005\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2005 [Innst. S. nr. 20 \(2005–2006\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2006 [Innst. S. nr. 45 \(2006–2007\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2007 [Innst. S. nr. 32 \(2007–2008\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2008 [Innst. S. nr. 70 \(2008–2009\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2009 [Innst. S. nr. 371 \(2008–2009\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2010 [Innst. 368 S \(2009–2010\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.

- 2011 [Innst. S. nr. 426 S \(2010–2011\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2012 [Innst. 89 L \(2011–2012\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter.
- [Innst. 90 S \(2011–2012\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om forskrift om godtgjørelse for stortingsrepresentanter.
- 2013 [Innst. 457 S \(2012–2013\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2014 [Innst. 305 S \(2013–2014\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2015 [Innst. 356 S \(2014–2015\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2016 [Innst. 355 S \(2015–2016\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2017 [Innst. 458 S \(2016–2017\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2018 [Innst. 411 S \(2017–2018\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2019 [Innst. 420 S \(2018–2019\)](#) Innstilling fra Stortingets presidentskap om godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.
- 2020 *Ingen innstilling*

Vedlegg 4: Litteratur

- Andenæs, J. (1984), *Statsforfatningen i Norge* (Tanum).
- Andersen, S.K., Dølvik, J.E. og Ibsen, C.L. (2014). *De nordiske aftalemodeller i åbne markeder – udfordringer og perspektiver*. Nordmod2030. Delrapport 9. Fafo.
- Arnold mfl. (2005), *Work Psychology: Understanding Human Behavior in the Workplace*, Harlow: Pearson Education.
- Bhatti, Y., Hjelmar, U. og Pedersen, L.H. (2016): *Arbejdsvilkår for fuldtidspolitikere* Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, 2016.
- Besley, T. (2004), Paying Politicians: Theory and Evidence, *Journal of the European Economic Association*, 2 (2–3), 193–215.
- Besley, T. (2005), Political Selection, *Journal of Economic Perspectives*, 19 (3), 43–60.
- Braendle, T. (2015), Does remuneration affect the discipline and the selection of politicians? Evidence from pay harmonization in the European Parliament, *Public Choice*, 162, 1–24.
- Bragelien, I. og A. Mjøs (2009), *En gjennomgang av statens lederlønnssystem*. SNF-rapport nr. 05/09.
- Buchanan, J. M. (1989), The Public Choice Perspective. In *Essays on the Political Economy*, Honolulu, HI, University of Hawai Press.
- Cascio, W.F og H. Agunis (2011), *Applied Psychology in Human Resource Management*. Prentice Hall.
- Deci mfl. (1999). Extrinsic Rewards and Intrinsic Motivation in Education: Reconsidered Once Again, *Review of Educational Research*, Spring 2001, Vol. 71, No. 1, pp. 1–27.
- Deloitte (2018) Evaluering av lokale lønnsforhandlinger i staten. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Kommunal-og moderniseringsdepartementet.
- Dessler, G. (2011), *Human Resource Management*. Pearson Education Limited, 2011.
- DICE (2014), Public trust in politicians according to the world economic forum, 2001–2013, se <http://www.cesifo-group.de/DICE/fb/4Mq2vnXcZ>.
- Fedele, A. og Giannoccolo, P. (2020), Paying Politicians: Not Too Little, Not Too Much, *Economica*, 87, 470–489.
- Ferraz, C og Finan, F (2009); Motivating politicians: The impacts of monetary incentives on quality and performance, Working Paper 14906, National Bureau of Economic Research, USA 2009. Francois.
- Francois, P. (2000), “Public service motivation” as an argument for government provision, *Journal of Public Economics*, 78, 275–2.
- Galiarducci, S., og T. Nannicini (2013), Do better paid politicians perform better? Disentangling incentives from selection. *Journal of the European Economic Association*, 11 (2), 369–398.
- Harvold, K. (2019), *Godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene*, NIBR-RAPPORT 2019:19.
- Herzberg, F. (1966), *Work and the Nature of Man*. World Publishing, 1966.
- Herzberg, F., B. Mausner, R. Peterson, R., D. Capwell (1957), *Job attitudes: Review of research and opinion*. Pittsburg, PA: Psychological Service of Pittsburg.

Hicks, J.R (1963), *The Theory of Wages*. 2nd Edition, Macmillan, 1963.

Ingebrigtsen, B. (2002) *Lønn og rettferdighet: en undersøkelse om lønns- oppfatninger blant kommunalt ansatte*. Avhandling (dr. philos.). Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Jenkins mfl. (1998) Are Financial Incentives Related to Performance? A Meta-Analytic Review of Empirical Research, *Journal of Applied Psychology* vol. 83(5): 777–787.

Jordfald, B. (2004), *Alt til noen eller noe til alle. Fordeling og kriterier for lokale forhandlinger i det statlige tariffområdet*, Fafo-rapport 447.

Jordfald, B. (2019), *Lokale forhandlinger i staten 2018*. Fafo-notat 2019:13.

Kalleberg, A. L og A. B. Sorensen (1979), The Sociology of Labor Markets, *Annual review of sociology*, vol. 5, side 351–379, 1979.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017), Retningslinjer for statens lederlønnssystem.

Koutakorpi, K., og P. Poutvaara (2011), Pay for politicians and candidate selection: an empirical analysis, *Journal of Public Economics*, 95, 877–885.

Kuvaas, B. (2008): *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser. Evidensbasert HRM*, Fagbokforlaget 2008.

Kvaløy, O. (2015): *Insentiver i offentlig sektor*. Notat til Produktivitetskomisjonen.

Kvaløy, O. og Mohn, K. (2018). Produktivitet og insentiver i offentlig sektor, *Beta*. 32, 148 – 164.

Lien, L., Sollund, M. og Rødvei, P.H (2005), *Lønn i kommunal sektor, Nytt avtaleverk – virker det? Fra konfeksjon til skreddersøm – passer det?* NF-rapport nr. 9/2005

Lien, L og Rødvei, P.H. (2010), *Kommunale topplederes syn på lønns- og forhandlingssystemet som arbeidspolitisk virkemiddel*. Sluttrapport fra prosjektet «Lønn som fornying – vil lønns- og avtalesystemet møte fremtidige behov?» NF-rapport nr 1/2010.

Van der Linde, D., S. Falcke, I. Koetsier og B. Unger (2014), Do Wages Affect Politicians' Performance? Utrecht School of Economics, Disc. Paper Series, 14–15, 99, Utrecht. Nederland.

Mause, K. (2014): Self-serving legislators? An analysis of the salarysetting institutions of 27 EU parliaments. *Constitutional Political Economy* 25(2): 154–176.

Mocan, N. og D. T. Altindag (2013), Salaries and work effort: An analysis of the European Union parliamentarians, *Economic Journal*, 123, 1130–1167.

Nergaard; K. Alsos; K. og Seip, Å.A. (2016). *Koordinering av lønnsdannelsen innen de nordiske frontfagsmodellene*. Fafo-notat 2016:25.

Pedersen, R.T. og Pedersen, L.H. (2019). Citizen Attitudes on Politicians' Pay: Trust Issues Are Not Solved by Delegation, *Political Studies*. Volume 68, 2, 389–407.

Pedersen, L.H., Dahlgard, J.O. og Pedersen, R.T. (2019). Rewarding the Top: Citizens' Opposition to Higher Pay for Politicians, *Scandinavian Political Studies*, 42(2).

Perry, J. L. og L. R. Wise (1990), The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50 (3), 367–373.

Rødvei, P.H. (2012), Kommunale topplederes erfaringer med lokal og individuell lønn – er det faktisk likevel verdt det?, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*: Volum 28, s. 81–102.

Seip, Å. A. (2008) *Lederlønn i kommunal sektor. Praksis og erfaringer fra lederlønnsforhandlinger etter Hovedtariffavtalens kapittel 3*. Fafo-rapport 2008:08.

Skuland, A. (2018), Godtgjørelser, etterlønn og pensjoner i de nordiske parlamentene, Stortingets utredningsseksjon, oppdragsnr. 2018008, 17. april 2018.

Skuland, A. (2020), Nivå på godtgjørelse («lønn») til ordinære medlemmer av nasjonalforsamlingene i Norden, Stortingets utredningsseksjon, oppdragsnr. 2020290, 14. oktober 2020.

Svendsen, G.T. og Svendsen, G.L.H. (2006): The Creation and Destruction of Social Capital, *Economic Affairs*, volume 26, utgave 2, 2006.

