

13/04

Beretning om nye lønsystemer

Beretning fra rigsrevisor fremsendt
til Folketinget i henhold til § 18, stk. 1, i lov
om revisionen af statens regnskaber m.m.

KØBENHAVN 2005

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisoratet
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisoratet@ft.dk
Hjemmeside: www.folketinget.dk

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Schultz Information
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon: 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 87-7434-233-9

Denne beretning til Folketinget henhører under lov om revisionen af statens regnskaber § 18, stk. 1, der pålægger statsrevisorerne pligt til med deres eventuelle bemærkninger at fremsende de af rigsrevisor i henhold til samme lov § 17 udarbejdede beretninger til Folketinget og vedkommende minister.

Statsrevisoratet, den 20. april 2005

Peder Larsen Helge Mortensen Henrik Thorup

Helge Adam Møller Johannes Lebech Erik Larsen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	7
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	15
A. Indledning	15
B. Formål	16
C. Afgrænsning	16
D. Metode	17
III. De nye lønsystemer	17
A. Formålene med de nye lønsystemer	17
B. Aftalegrundlag mv. om nye lønsystemer	18
C. Udviklingen i antal ansatte og tillægsstrukturen	20
IV. Personalestyrelsen og de nye lønsystemer	22
A. Er Personalestyrelsens sagsbehandling mv. tilfredsstillende?	25
B. Er Personalestyrelsens lønovervågning tilfredsstillende?	29
V. Rigsrevisionens undersøgelse af nye lønsystemer i udvalgte institutioner	34
A. Er de nye lønsystemer udmøntet tilfredsstillende i de 21 institutioner?	35
VI. Sammenfatning og anbefalinger	41
Statsrevisorernes bemærkning	45
Bilag:	
1. De 21 undersøgte statsinstitutioner	47

Beretning om nye lønsystemer

I. Resumé

Indledning

1. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen omfatter forhold inden for samtlige ministerområder med hovedvægten lagt på Finansministeriets område.

2. Den statslige sektor har gennemgået store ændringer i de senere år.

Et vigtigt element i denne udvikling er de nye lønsystemer og herunder de enkelte institutioners lønpolitik og udmøntningen heraf samt Finansministeriets overordnede opgavevaretagelse på området.

De nye lønsystemer, der har været i anvendelse i op til 7 år, er en af Finansministeriets store reformer, og udgifter til løn udgør en betragtelig del af de samlede statslige udgifter. De nye lønsystemer omfatter ultimo 2004 godt halvdelen af de ansatte i staten med en samlet lønsum på ca. 31 mia. kr.

Finansministeriet er den centrale myndighed for behandlingen af sager om løn- og andre ansættelsesvilkår for personale i staten mv., og de opgaver, der knytter sig til Finansministeriets kompetence, varetages af Personalestyrelsen. De nye lønsystemer er etableret på baggrund af aftaler mellem Finansministeriet og de faglige organisationer.

3. Med indførelsen af de nye lønsystemer er der sket fundamentale ændringer i muligheden for at aflønne statslige ansatte. Overordnet er der en række forskelle mellem de gamle og de nye lønsystemer. De nye lønsystemer er mere decentral-

le, og de anciennitetsbestemte lønstigninger er reduceret betydeligt. De nye lønsystemer medfører øgede frihedsgrader på det lokale niveau, men dermed også øget ansvar, idet der med de nye lønsystemer lægges en større del af lønnen ud til lokal forhandling og disposition.

4. Ved at skabe en klar sammenhæng mellem mål, personalepolitik og løn lokalt i institutionerne vil lønnen i højere grad end tidligere kunne afspejle ansvar, kompetence og kvalifikationer samt honorere præstationer.

Lønsystemet vil desuden kunne forbedre mulighederne for at tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft.

Formål, afgrænsning og metode

5. Rigsrevisionen har foretaget en særskilt undersøgelse af de nye lønsystemer primært i forhold til Personalestyrelsens opgavevaretagelse. Herudover har Rigsrevisionen undersøgt status for udmøntningen af nye lønsystemer i 21 udvalgte institutioner.

Rigsrevisionen har undersøgt:

- om Personalestyrelsens rådgivningsfunktion er tilfredsstillende, og om Personalestyrelsens aftaleindgåelser er dokumenterede og sker uden unødigt forsinkelse
- om Personalestyrelsen har tilfredsstillende procedurer til lønovervågning
- om de nye lønsystemer lokalt er udmøntet tilfredsstillende i 21 institutioner i form af en lønpolitik, der fremmer institutionens mål, samt en effektiv lønstyring, der fokuserer på resultater.

6. Beretningen tager udgangspunkt i den seneste overenskomstperiode, der omfatter perioden 2002-2005.

Undersøgelsen omtaler og beskriver de væsentligste materialer primært fra Finansministeriets Personalestyrelse, der er udsendt siden opstarten på de nye lønsystemer i 1998.

Er Personalestyrelsens sagsbehandling mv. tilfredsstillende?

7. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Personalestyrelsens sagsbehandling overordnet set er mindre tilfredsstillende. Vurderingen er baseret på en gennemgang af Personalestyrelsens rådgivningsfunktion og aftaleindgåelser, herunder om aftalerne er dokumenterede og sker uden unødigt forsinkelse.

8. Finansministeriet er den centrale myndighed for behandlingen af sager om løn- og ansættelsesvilkår for personale i staten mv. De opgaver, der knytter sig til Finansministeriets kompetence i sager om løn- og ansættelsesvilkår, varetages af Personalestyrelsen.

Personalestyrelsens funktion som central arbejdsgiver omfatter en regelfastsættende og regelfortolkende opgave. Personalestyrelsen rådgiver endvidere ministerier og styrelser om personalejuridiske spørgsmål samt løn-, pensions-, personale- og ledelsespolitiske spørgsmål. Personalestyrelsen stiller tillige en række lønstatistiske redskaber til rådighed for såvel Personalestyrelsens som departementers og institutioners lønovervågning og lønstyring.

Herudover varetager styrelsen opgaven som overenskomstpart over for de faglige organisationer.

9. En væsentlig del af Personalestyrelsens arbejde består bl.a. i at rådgive og vejlede de statslige institutioner om, hvordan regler om de nye lønsystemer kan anvendes.

Det har imidlertid ikke været muligt for Rigsrevisionen at foretage en nærmere vurdering af, hvilke elementer i de nye lønsystemer der har givet særlig anledning til kontakt til Personalestyrelsen, da styrelsen ikke registrerer disse oplysninger særskilt.

Med hensyn til rådgivningsfunktionen mangler der således dokumentation. Rigsrevisionen vurderer, at der kan ske forbedringer med henblik på at sikre dokumentation og intern videndeling.

Finansministeriet har efterfølgende oplyst, at Personalestyrelsen vil stramme op på de interne procedurer i forbindelse med rådgivning, herunder en intern videnudveksling og dokumentation af væsentlige rådgivningsspørgsmål.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Personalestyrelsen vil stramme op på de interne rådgivningsprocedurer.

10. En anden væsentlig opgave for Personalestyrelsen er indgåelse af aftaler og overenskomster. Rigsrevisionen har foretaget en kvalitativ gennemgang af enkelte, tilfældigt udvalgte forhandlingssager med henblik på at vurdere forløbet af forhandlingen, herunder dokumentationen i sagen.

Gennemgangen viste, at der er en forskelligartet dokumentation i sagerne, at dokumentationen i høj grad er afhængig af den enkelte sag, og at der mangler sagsdokumentation for processen mv. i Personalestyrelsens forhandlingssager.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at forhandlingssagerne er en meget væsentlig del af Personalestyrelsens arbejde, og processen bør være dokumenteret. Det er tillige Rigsrevisionens opfattelse, at sagsdokumentationen i aftalesagerne er uoverskuelig, og der bør fremover udarbejdes en enkel sagsstyringsdokumentation med relevante oplysninger, så det vil være muligt at vurdere forløbet og målopfyldelsen af de enkelte forhandlinger.

På baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse har Finansministeriet efterfølgende oplyst, at

Personalestyrelsen har indskærpet kravene til dokumentation på forhandlingssagerne, så det vil være muligt at følge sagsgangen og dermed de enkelte forhandlingsforløb med henblik på at vurdere proces og resultat.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Personalestyrelsen fremover vil forbedre sagsdokumentationen i aftalesagerne.

11. I overenskomstresultatet for 2002 udgjorde de generelle lønstigninger $\frac{3}{4}$ af det samlede overenskomstresultat, mens den sidste $\frac{1}{4}$ anvendtes til puljebestemte formål for de enkelte centralorganisationer. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der medio 2004 for alle organisationer under ét fortsat mangler udmøntning af ca. 62 mio. kr. i aftaler.

Med hensyn til de ikke-indgåede aftaler finder Rigsrevisionen, at sen indgåelse af aftaler i overenskomstperioden kan give såvel lønstyringsmæssige som økonomiske problemer i de institutioner, aftalerne omfatter. Dette gælder for de institutioner, der har særligt mange ansatte omfattet af en aftale, der udmøntes sent i overenskomstforløbet med tilbagevirkende kraft fra overenskomstperiodens start.

Finansministeriet har efterfølgende oplyst, at for den kommende overenskomstperiode fra 2005 er man blevet enig med organisationerne om, at organisationsaftaleforhandlingerne skal tilstræbes færdiggjort inden udgangen af 2005. Formålet med en sådan effektivisering er ønsket om, at de specielle forhandlinger kan afsluttes betydeligt hurtigere, så de lokale arbejdsgivere så hurtigt som muligt kender de aftalte vilkår, og så resultaterne på de enkelte overenskomstområder i videst mulig udstrækning er kendt, når Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) skal godkende resultatet og i alle tilfælde tidligst muligt.

Rigsrevisionen kan konstatere, at aftaleparterne er blevet enige om at tilstræbe en hurtigere aftaleindgåelse.

12. Rigsrevisionen finder, at det er vigtigt for den lokale lønstyring, at institutionerne så tidligt som muligt bliver bekendt med mulige udgiftskrævende foranstaltninger på lønområdet. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at der som følge af Personalestyrelsens centrale rolle og ekspertise på løn- og personaleområdet bør påhvile styrelsen en særlig informationsforpligtelse over for de statslige institutioner. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Personalestyrelsen ikke har en fast procedure om information om mulige udgiftskrævende dispositioner så tidligt som muligt med henblik på, at institutionerne kan disponere og lønstyre herefter.

Finansministeriet har efterfølgende oplyst, at det indgår i Personalestyrelsens resultatkontrakt for 2005, at der indføres en fast procedure for information om mulige udgiftskrævende dispositioner vedrørende udmøntningen af overenskomstmæssige aftaler så tidligt som muligt med henblik på, at institutionerne kan disponere og lønstyre herefter.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Personalestyrelsen vil indføre en procedure, der sikrer en bedre lokal lønstyring.

13. Personalestyrelsen har fået foretaget brugerundersøgelser i 2000, 2003 og 2004.

For alle 3 undersøgelser vedkommende har Personalestyrelsen valgt at tage udfordringen op ved at følge op med forbedringer, der bl.a. er indgået i styrelsens årlige resultatkontrakter.

Rigsrevisionen har særligt hæftet sig ved, at Personalestyrelsen fortsat har problemer med hurtig formidling af relevant information, ligesom spørgsmål i forhold til lønpolitik gennem de sidste 2 brugerundersøgelser fortsat viser negative kommentarer.

Personalestyrelsen har i oktober 2004 udmeldt, at man vil bruge undersøgelsen aktivt til bl.a. at nedbringe sagsbehandlingstiden, at styrke indsatsen for at komme hurtigt ud med relevant information samt at styrke rådgivningen om-

kring nye lønsystemer, bl.a. gennem yderligere erfaringsudveksling mellem institutionerne.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Personalestyrelsen løbende iværksætter brugerundersøgelser. Undersøgelserne har vist tilbagevendende problemer i forhold til bl.a. sagsbehandlingstid, lønpolitik og nye lønsystemer. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Personalestyrelsen arbejder aktivt med at forbedre disse forhold.

Er Personalestyrelsens lønovervågning tilfredsstillende?

14. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Finansministeriets lønovervågning er tilfredsstillende. Vurderingen er baseret på en gennemgang af Personalestyrelsens procedurer for lønovervågning.

15. Til brug for lønstyring og lønovervågning stiller Finansministeriet en række lønstatistiske redskaber til rådighed for statsinstitutioner, herunder Finansministeriets forhandlingsdatabase og informationssystemet om løn- og ansættelsesforhold (ISOLA), der er internetbaserede og er fundamentene for at kunne analysere løndannelsen for en institution, et ministerområde eller staten som helhed.

Personalestyrelsens lønovervågning af udvikling og tendenser ved de nye lønsystemer baserer sig primært på kvartals- og årlige analyser, der udarbejdes med udgangspunkt i styrelsens analyseredskaber. Ifølge Personalestyrelsen er formålet at afdække, om anvendelsen af nye lønsystemer accelererer statens lønudvikling, da der med de nye lønsystemer ikke længere er en direkte og central lønstyring, og da Personalestyrelsen finder det væsentligt at få identificeret eventuelle ubalancer på et tidligt tidspunkt.

Ansatte på nye lønsystemer har siden 1998 haft en større lønstigning end ansatte på gamle lønsystemer. Siden 2001 har lønstigningerne ge-

nerelt haft en faldende tendens, men lønudviklingen for den seneste opgørelse viser, at lønstigningerne på nye lønsystemer er ca. 50 % større end på gammel løn.

Personalestyrelsen har oplyst, at en del af forklaringen på de høje lønstigninger for ansatte på nye lønsystemer i 1998-2001 er, at der dengang var relativt få ansatte på nye lønsystemer, hvor anciennitetsvirkningen som følge af færre løntrin og relativt flere yngre medarbejdere var betydelig.

Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at en anden del af forklaringen er forskelle i faste tillæg og engangslønde, der aftales lokalt i de enkelte institutioner.

16. Personalestyrelsen udarbejder rapporter med en lang række indikatorer, der eventuelt kan vise uhensigtsmæssig brug af nye lønsystemer. Personalestyrelsens metode til styrelsens overordnede lønovervågning kan identificere og problematisere klare afvigelser fra gennemsnittet til eventuel decentral opfølgning, men for mindre afvigelser er det vanskeligt at konkludere på lønadfærden alene på baggrund af lønstatistikken.

Rapporter herom videregives til de enkelte departementer. Der er således ingen faste procedurer for opfølgning herpå, og problemer tages eventuelt op og drøftes med de statslige institutioner på uformelle netværksmøder, hvorfra der ikke foreligger skriftlig dokumentation.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Personalestyrelsen har udviklet en række statistiske programmer, der kan anvendes i forbindelse med Personalestyrelsens overordnede lønovervågning, og at der løbende udarbejdes rapporter herom.

Rigsrevisionen finder det imidlertid mindre tilfredsstillende, at det som følge af mangel på skriftlig dokumentation ikke har været muligt at vurdere resultat og mulige konsekvenser af Personalestyrelsens overordnede lønovervågning.

17. Finansministeriet har efterfølgende oplyst, at man ikke har grundlag for at pålægge statsinstitutionerne bestemte metoder for at følge op på lønudviklingen, idet bl.a. ISOLA alene er et tilbud, der giver mulighed for at kunne analysere egen lønudvikling.

Finansministeriet har tillige oplyst, at Personalestyrelsen – via kvartalsvise opgørelser fra Danmarks Statistik – ser resultatet af den overordnede lønovervågning, og at lønudviklingen for statsansatte hidtil har ligget inden for rammer, der kunne forventes på baggrund af de centralt aftalte reguleringer.

18. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Personalestyrelsen mere aktivt bør sikre sig indseende med anvendelsen af de lønstatistiske redskaber lokalt – særligt når en brugerundersøgelse fra 2003 viser, at der er problemer med de lønstatistiske redskaber.

19. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Personalestyrelsen udvikler kvantitative redskaber, der kan bruges dels centralt, dels lokalt til lønovervågning. Rigsrevisionen finder det imidlertid lige så væsentligt, at de redskaber, der skal bruges, er enkle, overskuelige samt operationelle, så de kan bruges umiddelbart af alle statsinstitutioner, og så de sikrer, at data, der anvendes, umiddelbart kan sammenlignes. Dermed vil de også være et godt udgangspunkt for de lokale kvalitative vurderinger.

Personalestyrelsen har efterfølgende oplyst, at man kan tilslutte sig synspunktet om enkle modeller, men påpeger, at kravet om enkle modeller kan give målingsproblemer, herunder tab af information.

20. Med hensyn til en forenkling af redskaberne skal Rigsrevisionen anbefale, at Personalestyrelsen i sit videre arbejde med lønstatistiske redskaber stiller enkle skabeloner til rådighed for statsinstitutionerne til brug for den overordnede

lønstyring. En øget gennemsigthed vil også sikre, at lønstatistikkerne ikke via usikkerhed i data kan virke utilsigtet løndrivende.

Personalestyrelsen har i 2004 tilkendegivet, at man i Finansministeriet længe har søgt efter en bedre løsning på lønstyringen på ministerområdet, da de hidtidige opgørelser af lønudvikling ikke har givet tilstrækkelig klarhed. Opgørelserne er for følsomme over for ændringer i personalestruktur, trinfordelinger og anciennitet mv. Personalestyrelsen har derfor udviklet en ny indeksmodel, hvor man kan sammenholde lønniveauer uanset forskelle i personalesammensætning.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Personalestyrelsen fortsat udvikler metoderne til lønovervågning. Rigsrevisionen skal dog pege på, at der også inden for dette område er behov for enkle modeller i lighed med indeksmodellen, der vil være et godt udgangspunkt for de lokale kvalitative vurderinger.

Er de nye lønsystemer udmøntet tilfredsstillende i de 21 institutioner?

21. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at de nye lønsystemer endnu ikke er udmøntet helt tilfredsstillende i de 21 institutioner. Vurderingen er baseret på en gennemgang af, om de 21 institutioner har en lønpolitik, der fremmer institutionens mål, samt en effektiv lønstyring, der fokuserer på resultater.

22. Formålet med Rigsrevisionens undersøgelse af de 21 institutioner var at give et øjebliksbillede af anvendelsen af nye lønsystemer i staten primært set i forhold til indholdet i lønpolitikkerne, status for lønstyringen, og om der kan dokumenteres effekter.

23. På baggrund af institutionernes besvarelser vurderer Rigsrevisionen, at ledelsen i de undersøgte institutioner er positive over for de nye løn-

systemer. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at samtlige undersøgte institutioner har en lønpolitik, hvoraf det fremgår, at lønpolitikken skal være et instrument, der skal skabe sammenhæng mellem løn og institutionens mål mv.

Rigsrevisionens gennemgang af institutionernes lønpolitikker har imidlertid vist, at de opstillede kriterier for tildeling af løntillæg i vid udstrækning ikke direkte knytter sig til institutionernes mål. Forklaringen på dette er, at de opstillede kriterier ofte knyttes til medarbejdernes faglige og personlige kvalifikationer samt til deres funktioner og ikke til konkrete krav til institutionens produktion og resultater.

Et af de oprindelige mål med de nye lønsystemer var at honorere medarbejdernes kvalifikationer, som institutionerne i vidt omfang har gjort. Det afgørende er tillige, om de kvalifikationer, der honoreres, er relevante i forhold til institutionens mål/løsning af institutionens opgaver, dvs. skaber sammenhæng mellem løn og indsats. Denne sammenhæng er efter Rigsrevisionens opfattelse kun tydeligt imødekommet i institutioner med kontraktstyring.

Klare institutionelle mål samt en øget brug af kontraktstyringstankegangen og resultatbaserede løntillæg vil efter Rigsrevisionens opfattelse i højere grad knytte opnåelsen af institutionens mål til den udbetalte løn. Rigsrevisionen finder derfor, at anvendelsen af resultatløns er et vigtigt supplement til at belønne medarbejderne.

Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at de opstillede kriterier i institutionernes lønpolitikker generelt kun i mindre grad fremmer sammenhængen mellem løn og mål, idet de i overvejende grad knytter sig til medarbejdernes faglige og personlige kvalifikationer.

24. Rigsrevisionen har vedrørende institutionernes lønstyring valgt at fokusere på den bagudrettede lønovervågning samt på den fremadrettede lønstyring dels via en budgettilgang, dels via en effektivitetstilgang.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at langt de fleste af institutionerne overvåger udviklingen i institutionens gennemsnitslønninger og lønstigninger. Af hensyn til den generelle lønudvikling i staten finder Rigsrevisionen, at lønovervågningen især på departementsniveau er et vigtigt instrument i forbindelse med nye lønsystemer.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at institutionerne generelt har forsøgt at efterleve den todelte lønstyring: lønbudgetstyring og ”hvad får vi for pengene?”. En stor andel af institutionerne forsøger ved udmøntningen af tillæggene aktivt at knytte denne til lønpolitikernes kriterier. Imidlertid er den vurdering, institutionerne foretager i forbindelse med udmøntningen, i stort omfang præget af kun at være knyttet til faglige og personlige kvalifikationer, hvilket gør koblingen mellem institutionens mål og de udbetalte tillæg uklar.

Enkelte institutioner arbejder med kontraktstyring som et middel til at skabe sammenhæng mellem mål og løn. Rigsrevisionen finder dette hensigtsmæssigt, da kontraktstyringen i højere grad har fået koblet institutionens mål sammen med lønnen.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at langt de fleste af institutionerne overvåger udviklingen i institutionens gennemsnitslønninger og lønstigninger, og at institutionerne generelt har forsøgt at leve op til anbefalingerne om den todelte lønstyring: lønbudgetstyring og ”hvad får vi for pengene?”. Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at ikke alle departementer følger lønudviklingen på ministerområdet.

25. Vedrørende effekter har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at ingen af de undersøgte institutioner kan påvise effekt i form af, at de nye lønsystemer direkte har medvirket til øget produktivitet og kvalitet i opgavevaretagelsen. Flere institutioner anfører dog, at de nye lønsystemer indirekte indvirker på produktivitet og kvalitet ved at sætte øget fokus på målopfyldelse.

Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at ingen institutioner har kunnet påvise en direkte effekt af de nye lønsystemer i form af øget produktivitet og kvalitet.

26. Finansministeriet har efterfølgende oplyst, at man er enig i, at det er afgørende, at de nye lønsystemer har en effekt, at de lokalt skal anvendes, så lønkronerne har maksimal effekt, og at det påhviler de lokale ledelser at sikre dette.

Finansministeriet finder det imidlertid hverken realistisk eller hensigtsmæssigt, at der fra centralt hold stilles krav om, at de lokale arbejdsgivere skal kunne dokumentere effekten af de nye lønsystemer. Efter Finansministeriets opfattelse kan det være vanskeligt at afgrænse effekten fra andre administrationspolitiske initiativer m.m. samt at måle og dokumentere dette. Der er dermed en risiko for at pålægge de lokale arbejdsgivere en ikke ubetydelig administrativ byrde uden sikkerhed for, at udbyttet heraf står mål med ressourceindsatsen.

Finansministeriet finder, at det derfor må være op til ledelsen i de enkelte institutioner at beslutte, i hvor høj grad det er hensigtsmæssigt at bruge ressourcer på dette spørgsmål – givet den specifikke institutions opgaver, medarbejdersammensætning mv.

27. Rigsrevisionen anser det for et væsentligt led i de nye lønsystemer, at der sker en operationalisering af mål, herunder en sammenkobling med resultater, så institutionen er i stand til via enkle systemer at kunne påvise effekter i form af fx øget produktivitet og kvalitet. Rigsrevisionen er enig i, at løsninger bør være afhængige af den enkelte institution. Da der med de nye lønsystemer er tale om en fundamental ændring fra et anciennitetsbaseret lønsystem til decentrale systemer med decentral lønfastsættelseskompetence, vil der være behov for at kunne udvikle metoder til måling af effekt. Et vigtigt skridt kan være, at Personalestyrelsen stiller sin ekspertise

til rådighed til at opsamle og videreformidle bedste praksis i operationalisering af mål og sammenhængen med nye lønsystemer samt metoder til at kunne påvise effekter.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de statslige institutioner bør være i stand til at redegøre for og dokumentere, hvilke konkrete effekter nye lønsystemer har ført med sig.

Sammenfatning og anbefalinger

28. Det er Rigsrevisionens vurdering, at processen for at nå målene med de nye lønsystemer er en lang proces. Rigsrevisionen finder umiddelbart, at man er nået langt med at konvertere et gammelt anciennitetsbaseret lønsystem til et nyt system, hvor lønfastsættelsen ikke som udgangspunkt skal være et spørgsmål om tilstedeværelse, men snarere hvad resultatet af tilstedeværelsen er.

Det videre arbejde med implementering af nye lønsystemer stiller imidlertid store krav til overenskomstparterne og særligt til Finansministeriet som øverste myndighed inden for det statslige løn- og personaleområde.

Gennemgangen af de 21 institutioners lønpolitik, lønstyring og vurderingen af effekten af nye lønsystemer har haft et fremadrettet perspektiv og har givet anledning til, at Rigsrevisionen bl.a. anbefaler, at institutionerne skal arbejde for en bedre sammenhæng mellem mål, resultater og decentral lønfastsættelse.

Undersøgelsens resultater

Er Personalestyrelsens sagsbehandling mv. tilfredsstillende?

Rigsrevisionen vurderer samlet, at Personalestyrelsens sagsbehandling overordnet set er mindre tilfredsstillende. Vurderingen baseres på:

- Personalestyrelsen mangler dokumentation vedrørende rådgivningsfunktionen.

- Sagsdokumentationen i Personalestyrelsens aftalesager er uoverskuelig.
- Sen indgåelse af aftaler kan give såvel lønstyringsmæssige som økonomiske problemer i de statslige institutioner.
- Personalestyrelsen har ikke en fast procedure om information om mulige udgiftskrævede dispositioner, så institutionerne kan disponere og lønstyre herefter.
- Personalestyrelsen iværksætter løbende brugerundersøgelser, og Personalestyrelsen arbejder aktivt med at forbedre konstaterede problemer.
- Finansministeriet har i forlængelse af Rigsrevisionens undersøgelse iværksat nye initiativer vedrørende rådgivning, sagsdokumentation og sen indgåelse af aftaler, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.

Er Personalestyrelsens lønovervågning tilfredsstillende?

Rigsrevisionen finder samlet Finansministeriets initiativer vedrørende lønovervågning tilfredsstillende. Vurderingen baseres på:

- Personalestyrelsen har udviklet en række statistiske programmer, der kan anvendes i forbindelse med styrelsens overordnede lønovervågning, og der udarbejdes løbende rapporter herom.
- Personalestyrelsen udvikler fortsat metoderne til lønovervågning.
- Mangel på skriftlig dokumentation gør det imidlertid ikke muligt at vurdere resultat og mulige konsekvenser af Personalestyrelsens overordnede lønovervågning.

Er de nye lønsystemer udmøntet tilfredsstillende i de 21 institutioner?

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de nye lønsystemer endnu ikke er udmøntet helt tilfredsstillende i de 21 institutioner. Vurderingen baserer sig på:

- Alle undersøgte institutioner har lønpolitikker, men de opstillede kriterier i institutionernes lønpolitikker knytter sig i overvejende grad til medarbejdernes faglige og personlige kvalifikationer.
- Langt de fleste af institutionerne overvåger udviklingen i institutionens gennemsnitslønninger og lønstigninger, men ikke alle departementer følger lønudviklingen på ministerområdet.
- Ingen institutioner har kunnet påvise en direkte effekt af de nye lønsystemer i form af øget produktivitet og kvalitet.

Anbefalinger til Finansministeriet

- Finansministeriet bør arbejde på at sikre, at overenskomstaftaler indgås så tidligt som muligt med henblik på den lokale lønstyring.
- Finansministeriet bør stille enkle redskaber i lighed med den nyudviklede indeksmodel til rådighed for den lokale lønovervågning og lønstyring – også for fortsat at forbedre muligheden for sammenligninger mellem forskellige institutioner.
- Finansministeriet bør i dialog med de lokale arbejdsgivere opsamle og stille viden til rådighed for lokale effektmålinger af nye lønsystemer.

- Erkend, at implementering af en stor reform tager tid.
- Tilpas nye lønsystemer til institutionens opgaver og arbejde for en bedre sammenhæng mellem mål og decentral lønfastsættelse.
- Overvej muligheden for i større grad at bruge resultatbaseret løn til at knytte mål og løn sammen.
- Vær opmærksom på, at det nye lønsystem ikke forudsætter, at løsningen af opgaver generelt kræver særskilt betaling ud over grundlønnen.
- Overvej, hvorvidt fleksibiliteten og senere muligheder for omprioriteringer opfyldes bedst muligt med varige eller engangs-/midlertidige tillæg eller med en kombination.
- Brug enkle metoder til lønovervågning og lønstyring med fokus på udbyttet af de anvendte lønkroner og sammenlign lønniveauet for egne medarbejdere med lønniveauet for sammenlignelige personalegrupper i staten som helhed eller relevante dele af det statslige arbejdsmarked.
- Suppler departementernes nuværende lønovervågning af den lokale løndannelse med større fokus på lokal opnåelse af effekter i form af produktivitet og kvalitet.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

29. Den statslige sektor har gennemgået store ændringer i de senere år. Styrelser og institutioner

har løbende fået styrket den lokale kompetence ved decentralisering af ledelsesopgaver og budgetansvar. Samtidig står statens arbejdspladser over for nye og øgede krav om at bevare og videreudvikle en kvalitetsbevidst statslig sektor.

Et vigtigt element i denne udvikling er de nye lønsystemer og herunder de enkelte institutioners lønpolitik og udmøntningen heraf samt Finansministeriets overordnede opgavevaretagelse på området. Finansministeriet er den centrale myndighed for behandlingen af sager om løn- og andre ansættelsesvilkår for personale i staten mv., og de opgaver, der knytter sig til Finansministeriets kompetence, varetages af Personalestyrelsen. De nye lønsystemer er etableret på baggrund af aftaler mellem Finansministeriet og de faglige organisationer.

30. De nye lønsystemer er en af Finansministeriets store reformer, og de nye lønsystemer har efterhånden været i anvendelse i op til 7 år. De nye lønsystemer omfatter ultimo 2004 godt halvdelen af de ansatte i staten med en samlet lønsam på ca. 31 mia. kr.

Overgangen til de nye lønsystemer vil over en årrække forandre løndannelsen i staten markant, og med indførelsen af de nye lønsystemer er der sket fundamentale ændringer i muligheden for at aflønne statslige ansatte.

Overordnet er der en række forskelle mellem de gamle og de nye lønsystemer. De nye lønsystemer er mere decentrale, og de anciennitetsbestemte lønstigninger er reduceret betydeligt. Aftale- og forhandlingskompetencen vedrørende løn- og ansættelsesvilkår er delegeret til de enkelte ministerier, som igen forudsættes at delegerer kompetencen til institutionerne. De nye lønsystemer medfører således øgede frihedsgrader på det lokale niveau, men dermed også øget ansvar, idet der med de nye lønsystemer lægges en større del af lønnen ud til lokal forhandling og disposition. Den enkelte institution har således vide rammer til at udforme netop den lønpolitik,

som skønnes at være mest velegnet. Ydelsen af løntillæg til medarbejdere er i modsætning til tidligere puljeordninger i princippet kun begrænset af institutionernes samlede lønsam.

31. Decentraliseringen giver institutionerne mulighed for at skabe sammenhæng mellem de respektives institutioners mål, personalepolitik og løn. Det er således blevet muligt at anvende lønnen og løndannelsen målrettet som et aktivt ledelsesinstrument til at understøtte institutionens mål og værdier i sammenhæng med den lokale personalepolitik.

32. Ved at skabe en klar sammenhæng mellem mål, personalepolitik og løn lokalt i institutionerne vil lønnen i højere grad end tidligere kunne afspejle ansvar, kompetence og kvalifikationer samt honorere præstationer. Lønssystemet vil desuden kunne forbedre mulighederne for at tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft.

De menneskelige ressourcer skal bl.a. via løbende kompetenceudvikling anvendes, så effektiviteten, kvaliteten og servicen i statens ydelser forbedres, samtidig med at medarbejdernes jobtilfredshed øges. I den forbindelse er der enighed mellem Personalestyrelsen og organisationerne om, at det er afgørende, at løn- og personalepolitikken tilrettelægges i et samarbejde mellem ledelsen og de ansatte, så lønssystemet accepteres bredt i institutionen.

33. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen omfatter forhold inden for samtlige ministerområder med hovedvægten lagt på Finansministeriets område.

B. Formål

34. Rigsrevisionen har besluttet at foretage en særskilt undersøgelse af de nye lønsystemer pri-

mært i forhold til Personalestyrelsens opgavevaretagelse. Herudover har Rigsrevisionen undersøgt status for udmøntningen af nye lønsystemer i 21 udvalgte institutioner.

35. Indledningsvis belyses i kap. III de gældende målsætninger, aftalegrundlag, regelsæt og vejledninger samt status for antal ansatte omfattet af de nye lønsystemer.

36. Med hensyn til Personalestyrelsen og de nye lønsystemer belyser og vurderer Rigsrevisionen i kap. IV:

Vedrørende sagsbehandling og rådgivning

- Om Personalestyrelsens rådgivningsfunktion er tilfredsstillende, og om Personalestyrelsens aftaleindgåelser er dokumenterede og sker uden unødigt forsinkelse.

Vedrørende den overordnede lønovervågning

- Om Personalestyrelsen har tilfredsstillende procedurer til lønovervågning.

I kap. V belyser og vurderer Rigsrevisionen vedrørende 21 institutioner:

- Om de nye lønsystemer lokalt er udmøntet tilfredsstillende i form af en lønpolitik, der fremmer institutionens mål, samt en effektiv lønstyring, der fokuserer på resultater.

C. Afgrænsning

37. Beretningen tager udgangspunkt i den seneste overenskomstperiode, der omfatter perioden 2002-2005.

Undersøgelsen omtaler og beskriver de væsentligste materialer primært fra Finansministeriets Personalestyrelse, der er udsendt siden opstarten på de nye lønsystemer i 1998.

38. De 21 undersøgte institutioner, der fremgår af bilag 1, er udvalgt blandt institutioner inden for flere ministerområder, hvor der – på grund af størrelse og personalesammensætning – er en formodning om, at de er nået langt med implementeringen af nye lønsystemer. Undersøgelsen medtager data til og med maj 2004 for institutionerne. Undersøgelsen omfatter ikke en kontrol af, at der udbetales korrekt løn. En sådan kontrol foretages i forbindelse med Rigsrevisionens løbende finansielle lønrevision.

D. Metode

39. Undersøgelsen er baseret på interviews med Finansministeriets Personalestyrelse. Undersøgelsen har tillige omfattet sagsgennemgange i Personalestyrelsen, ligesom en lang række vejledninger, analyser og publikationer er gennemgået.

De 21 institutioner er blevet anmodet om at indsende oplysninger primært i relation til lønpolitikker, lønstyring og effekten af anvendelse af de nye lønsystemer i institutionerne – også med henblik på eventuelt at kunne videreformidle bedste praksis og erfaringer.

40. Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, hvis oplysninger og bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

III. De nye lønsystemer

A. Formålene med de nye lønsystemer

41. I dette afsnit omtales formålene med de nye lønsystemer, der er fastsat af Finansministeriet enten på egen hånd eller i samarbejde med organisationerne.

42. Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) fastlagde målene for de

nye lønsystemer i ”Vejledning om nye lønsystemer i staten” fra 1997. Målene er at

- sikre grundlag for rekruttering og fastholdelse af velkvalificerede medarbejdere og balance mellem lønniveauerne på det statslige og det øvrige arbejdsmarked
- forbedre samspillet mellem lønfastsættelsen og mål og strategier på den enkelte institution
- forbedre samspillet mellem løn- og personalepolitik på den enkelte institution
- afspejle ansvar og kompetence, honorere medarbejdernes kvalifikationer og fremme sammenhængen mellem løn og indsats
- blive accepteret af medarbejderne som rimeligt og fair
- kompensere for belastende forhold ved jobbet – ubekvemme arbejdstider, overtid, fysiske forhold mv.
- modvirke uhensigtsmæssig konkurrence mellem statslige institutioner om arbejdskraften
- være enkelt og gennemskueligt.

Herudover fremgår det af resultatet af forhandlingerne mellem finansministeren og CFU ved overenskomstfornyelsen i 2002, at det ikke er et formål med lønreformen, at denne skal medføre besparelser i lønsummen, men at formålet er at opnå en fortsat målrettet og hensigtsmæssig anvendelse af lønsumsmidlerne.

43. Finansministeriet har i udsendte publikationer særligt fokuseret på, at nye lønsystemer skal bidrage til større effektivitet og kvalitet i den statslige sektors opgavevaretagelse.

Af publikationen ”Ledelse, udvikling og løn” fra 1998 fremgår det, at lønreformen – helt overordnet – har 2 formål, nemlig at bidrage til større effektivitet og kvalitet i den statslige sektor og at skabe bedre arbejdspladser bl.a. for at sikre mulighederne for rekruttering og fastholdelse.

Af publikationen ”Lokale lønanalyser i staten” fra 2003 fremgår det, at lønkronerne skal anvendes, så de fremmer virksomhedens mål, produktivitet samt effektivitet, men balanceret i forhold til det øvrige statslige arbejdsmarked.

44. Personalestyrelsen oplyser, at man ser det overordnede formål med de nye lønsystemer som en aktiv og målrettet anvendelse af lønmidlerne til at sikre effektive og attraktive arbejdspladser. Denne helt overordnede målsætning kan nedbrydes til en række mere konkrete målsætninger.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Finansministeriet på egen hånd har udbygget de oprindelige målsætninger fra 1997.

B. Aftalegrundlag mv. om nye lønsystemer

45. I dette afsnit omtales aftalegrundlaget for de nye lønsystemer, der siden opstarten i 1998 har omfattet rammeaftaler fra 1997 og 1999, der vedrørte forsøg med nye lønsystemer, samt fælleserklæringen og rammeaftalen fra overenskomst-aftalen 2002, hvor der blev lagt op til permanente ordninger.

Finansministeriet finder, at de nye lønsystemer er en omfattende reform af aflønningssystemerne i staten, som har krævet en vis omstilling i de enheder i staten, der har ansvar for personale og økonomi.

Rammeaftalerne er derfor fulgt op af operationelle vejledninger og publikationer, der er udarbejdet enten i et samarbejde mellem Personalestyrelsen og organisationerne eller af Personalestyrelsen alene. Til supplerende af publikationer-

ne har Personalestyrelsen etableret uformelle netværk samt etableret kurser, foredrag/oplæg i institutioner og deltaget ved temamøder mv.

Aftalegrundlaget for nye lønsystemer

46. I forbindelse med overenskomst-aftalen for perioden 1997-1999 åbnedes i en rammeaftale fra juni 1997 mulighed for indgåelse af aftaler om nye lønsystemer som lønforsøg. Retningslinjerne blev justeret i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 1999, og forsøgsperioden blev forlænget indtil 2002.

47. Det første og største område, der overgik til en permanent aftale, var ansatte efter overenskomsten for akademikere i staten, mens der på CFU-området var enighed om en rammeaftale, hvorefter der ud fra de overordnede retningslinjer blev indgået konkrete aftaler om forsøg med nye lønsystemer. Principperne i rammeaftalen blev endvidere senere lagt til grund for indgåelse af en række aftaler om permanente nye lønsystemer på CFU-området.

48. Rammeaftalen fastlagde ikke ét bestemt nyt lønsystem som forsøgsgrundlag, men åbnede principielt mulighed for, at der for de forskellige personalegrupper kunne aftales et hvilket som helst system, som parterne ud fra en konkret vurdering fandt velegnet.

49. I forbindelse med overenskomstforhandlingerne for 2002-2005 blev der opnået enighed om en rammeaftale om nye lønsystemer, der omfatter alle tjenestemænd og overenskomstsansatte bortset fra overenskomstsansatte under Akademikernes Centralorganisation (AC), hvor reglerne fremgår af AC-overenskomsten. På grundlag af denne rammeaftale blev der indgået aftaler om overgang til permanente ordninger med nye lønsystemer for en række personalegrupper. Ifølge rammeaftalen løber indgåede aftaler om for-

søg videre, indtil der indgås aftaler om permanente nye lønsystemer.

50. Parterne er enige om, at det ikke er et formål med lønreformen, at denne skal medføre besparelser i lønsummen. Formålet er at opnå en fortsat målrettet og hensigtsmæssig anvendelse af lønsumsmidlerne.

Den lokale løndannelse i de nye lønsystemer for medarbejdere er ikke underlagt lokalløns- og chef lønspuljeordningen eller anden form for puljebegrænsning, og rammerne for den lokale økonomiske dispositionsfrihed er i sidste instans fastlagt ved de bevillings- og budgetmæssige forhold.

For hovedparten af chefområdet gælder ifølge aftale fra 2003 dog fortsat puljefinansiering bortset fra engangsvederlag.

51. Hvad angår spørgsmålet om basisløn og de forskellige tillæg erstattes de hidtil centralt fastlagte lønforløb i et vist omfang af en lokal løndannelse i de nye lønsystemer. Det er dog parternes hensigt, at medarbejdernes løn som hidtil udvikles i takt med den enkeltes faglige udvikling. Det er således forudsat, at basislønningerne suppleres med en lokal tillægssdannelse.

52. Vedrørende forhandlinger og indgåelse af aftaler fremgår det af bemærkningerne til rammeaftalen, at det er et væsentligt element i de nye og decentralt orienterede lønsystemer, at den lokale lønfastsættelse integreres i den lokale personalepolitik. Det er derfor en forudsætning, at der er den fornødne aftalekompetence til stede på det lokale niveau, og aftaler indgås mellem den lokale ledelse og den stedlige tillidsrepræsentant. Vedrørende de lokale forhandlinger er parterne tillige enige om, at det for at sikre en god lokal proces er væsentligt, at forslag om lønforbedringer samt eventuelle afvisninger af sådanne forslag begrundes konkret. Ligeledes er det et element i en god lokal proces, at de lokale parter er i besiddelse af relevant lønstatistisk materiale.

Vejledning om nye lønsystemer i staten

53. Finansministeriet og CFU udgav i forbindelse med etableringen af de nye lønsystemer i 1997 en omfattende vejledning "Vejledning om nye lønsystemer i staten". Vejledningen omfatter indledningsvis en overordnet beskrivelse af de nye lønsystemer, herunder sammenhængen til institutionernes mål.

Dernæst gennemgår vejledningen meget detaljeret de forskellige aspekter for såvel AC-området med permanent aftale om nyt lønsystem som lønforsøgene på CFU-området. Vejledningen omtaler tillige de løntekniske spørgsmål, der måtte opstå ved overgangen fra gammel løn til ny løn. Endelig omtaler vejledningen de forskellige spørgsmål om finansiering af nye lønsystemer med den friere løndannelse, og hvad der er til rådighed lokalt for løndannelsen.

54. I forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2002 blev det aftalt, at CFU og Personalestyrelsen i perioden skulle opdatere den fælles vejledning om nye lønsystemer. Dette er endnu ikke sket.

55. Finansministeriet har efterfølgende bemærket, at ministeriet finder det væsentligt, at det er op til en konkret vurdering, om vejledninger mv. skal udarbejdes som fælles vejledninger med organisationerne eller som selvstændig vejledning fra Personalestyrelsen, fx via Personaleadministrativ Vejledning (PAV).

Personalestyrelsen oplyser i den forbindelse, at styrelsen hovedsageligt satser på at rådgive statens institutioner gennem PAV. PAV indeholder et kapitel om de nye lønsystemer og er ifølge Personalestyrelsen det primære værktøj i forhold til at vejlede brugerne om de nye lønsystemer. PAV opdateres løbende, så voldsgiftskendelser, responsa fra Kammeradvokaten, egne fortolkningsbidrag mv. indarbejdes i teksten og ud fra de konstaterede behov, der har

vist sig blandt arbejdsgiverne. Personalestyrelsen lægger også vægt på, at PAV kan vejlede samlet om styrelsens regelsæt mv.

Publikationer om nye lønsystemer

56. I forbindelse med indgåelsen af rammeaftalen ved overenskomstforhandlingerne 2002 aftalte parterne at udarbejde et fælles introduktionsmateriale om de nye lønsystemer. Publikationen "Nye lønsystemer sat på sporet" fra januar 2003 er første del af dette materiale. Publikationen beskriver kortfattet hovedprincipperne i de

nye lønsystemer. Samtidig med udsendelsen af materialet afholdt Finansministeriet og CFU en række fælles kurser, hvor en stor del af indholdet omhandlede konkrete institutioners erfaringer med de nye lønsystemer og om, hvordan de vil anvende dem fremover.

57. Herudover har Finansministeriet gennem årene udsendt flere publikationer med relation til de nye lønsystemer. Fælles for publikationerne er, at de beskriver og omtaler forskellige emner i relation til indførelsen af nye lønsystemer. Nedenfor omtales de væsentligste publikationer.

Boks 1

Publikationer om nye lønsystemer

- **Finansministeriets publikation "Lønstyring i praksis", 1999.** Denne publikation giver konkrete råd og idéer til, hvordan ledelsen kan tilrettelægge lønstyringen samt anvende redskaber til at understøtte denne proces. Publikationens målgruppe er institutionernes direktion og sekretariats-/personalechef samt departementerne.
- **Finansministeriets publikation "Nye veje – klædt på til løn og ledelse", 2000.** Publikationen har til formål at inspirere vedrørende implementeringen af nye lønsystemer og henvender sig primært til linjechefer, dvs. chefer med et direkte personaleansvar. En linjechef kan fx være en kontorchef, en institutbestyrer på et universitet eller en divisionschef i et direktorat.
- **Personalestyrelsens publikation "Motivation i staten", november 2000.** Publikationen bygger på en gennemført spørgeskemaundersøgelse mv. af, hvad der motiverer statens medarbejdere, og hvad deres forventninger er til job og arbejdsplads. Undersøgelsens resultater omtaler, hvad der generelt motiverer medarbejderne, og hvad de forskellige medarbejdergrupper lægger vægt på. Ifølge publikationen er lønnen den 3. vigtigste motivationsfaktor. Publikationen peger desuden på en række områder, som institutionerne fremover bør sætte fokus på for at skabe attraktive arbejdspladser og herved fremme motivation og engagement hos medarbejderne.
- **Økonomistyrelsens publikation "Lønstyring med ISOLA og Crystal Reports", marts 2002.** Formålet med denne vejledning er at rådgive om og inspirere til, hvordan statslige institutioner kan arbejde systematisk med lønstyring og anvende værktøjerne ISOLA og Crystal Reports hertil. De statslige institutioner vil også i fremtiden blive mødt med krav om bedre styring af lønforbruget. Vejledningen anvender derfor lønstyringsprincipper, som bygger på den hidtidige tradition, samt tankerne bag det ny lønsystem.
- **Finansministeriets publikation "Lokale lønanalyser i staten", september 2003.** Formålet med denne publikation er at give inspiration til, hvordan man producerer relevant ledelsesinformation om løn ved hjælp af lønstatistik, da en større del af løndannelsen med de nye lønsystemer er lagt ud i den enkelte statslige virksomhed. Personalestyrelsen stiller et omfattende internetbaseret system af lønstatistiske værktøjer til rådighed for de enkelte statslige arbejdsgivere, så virksomhederne kan danne sig overblik over lønniveau, lønspredning og lønudvikling.

58. Rigsrevisionen kan konstatere, at der er udarbejdet en lang række relevante publikationer samt etableret netværk, kurser, foredrag mv. om de forskellige elementer i forbindelse med nye lønsystemer.

C. Udviklingen i antal ansatte og tillægsstrukturen

59. I dette afsnit omtales udviklingen i antal statsansatte, der er overgået til de nye lønsyste-

mer, samt lokale tillæg fordelt efter type og varighed.

60. Tabel 1 viser udviklingen i lønsum og årsværk i hele staten for ansatte på nye lønsystemer siden 1998.

Tabel 1. Udvikling i lønsum og årsværk i hele staten for ansatte på nyt lønsystem

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	----- Årsværk -----						
Nye lønsystemer	5.826 (4 %)	12.734 (8 %)	21.853 (14 %)	36.696 (23 %)	42.497 (27 %)	63.538 (41 %)	80.777 (52 %)
	----- Mia. kr. -----						
Lønsum	2,0	4,5	8,5	13,9	16,7	24,6	31,3
Note: Opgørelsen er ekskl. Post Danmark.							
Kilde: Personalestyrelsen og Finansministeriets forhandlingsdatabase. De enkelte år er baseret på oplysninger for 2. kvartal.							

Det fremgår af tabellen, at antallet af ansatte på nye lønsystemer steg i perioden fra 5.826 årsværk i 1998 til 80.777 årsværk i 2004. I 2004 var 52 % af statens medarbejdere således omfattet af de nye lønsystemer. Lønsummen er steget fra 2,0 mia. kr. i 1998 til 31,3 mia. kr. i 2004.

61. I takt med at flere og flere ansatte i staten er gået over til nye lønsystemer, er den lokale tillægsmasse vokset.

Tabel 2 viser udviklingen i den lokale løndannelse i staten.

Tabel 2. Udvikling i den lokale løndannelse for ansatte på nye lønsystemer i staten

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	----- Mio. kr. -----						
Sum af lokale tillæg	44,5	227,3	441,4	841,3	1.155,9	1.406,0	1.791,2
	----- % -----						
Lokale tillægs andel af samlet lønsum	2,2	5,1	5,2	6,1	6,9	5,7	5,7
Note: Opgørelsen er ekskl. Post Danmark.							
Kilde: Personalestyrelsen, ISOLA og Finansministeriets forhandlingsdatabase. De enkelte år er baseret på oplysninger for 2. kvartal.							

Tabellen viser, at de lokale tillægs andel af den samlede lønsum er steget fra 2,2 % i 1998 til 6,9 % i 2002. Fra 2002 til 2004 er der sket et fald til 5,7 %. Faldet skyldes ifølge Personalestyrelsen strukturelle forhold, idet der er overgået nye personalegrupper (bl.a. HK'ere) med en anden balance mellem samlet løn og lokale tillæg til de nye lønsystemer.

62. Lokale tillæg i medfør af nye lønsystemer kan udmøntes enten som funktionstillæg, kvalifikationstillæg eller som resultatlø. Hertil kommer, at lokale tillæg enten kan udmøntes som varige tillæg, midlertidige tillæg eller som engangsvederlag.

I tabel 3 vises typer og varighed af tillæg udbetalt efter nye lønsystemer i 2. kvartal 2003.

Tabel 3. Lokale tillæg i medfør af nye lønsystemer opgjort for staten 2. kvartal 2004

	Funktionstillæg		Kvalifikationstillæg ¹⁾		Resultatløn		I alt	
	Mio. kr.	%	Mio. kr.	%	Mio. kr.	%	Mio. kr.	%
Varige tillæg	211,4	11,8	1.107,0	61,8	-	-	1.318,4	74,0
Midlertidige tillæg ..	159,4	8,9	132,5	7,4	-	-	291,9	16,0
Engangsvederlag ..	28,7	1,6	48,4	2,7	102,1	5,7	179,2	10,0
I alt	399,5	22,0	1.287,9	72,0	102,1	6,0	1.789,5 ²⁾	100,0
¹⁾ I varige kvalifikationstillæg indgår tillige i en vis udstrækning de udligningstillæg, der er ydet allerede ansatte i forbindelse med overgangen til de nye lønsystemer for at undgå lønnedgang. Dvs. tillæg, som ikke er udtryk for en lokal beslutning. ²⁾ Differencen i forhold til tabel 2 skyldes afrunding. Note: Opgørelsen er ekskl. Post Danmark og omfatter i øvrigt finanslovområdet, dvs. §§ 5-28 samt DSB. Kilde: Personalestyrelsen og ISOLA, 2. kvartal 2004.								

Tabellen viser, at 72 % af alle lokale tillæg i medfør af de nye lønsystemer udmøntes som kvalifikationstillæg, og at størsteparten, nemlig ca. 62 %, udmøntes som varige kvalifikationstillæg.

Omkring 22 % alle lokale tillæg udmøntes som funktionstillæg, hvoraf ca. 12 % udmøntes som varige funktionstillæg.

Omkring 6 % af alle lokale tillæg i medfør af de nye lønsystemer udmøntes som resultatløn og udelukkende som et engangsvederlag. Varige kvalifikationstillæg er dermed mest udbredt, mens resultatløn er mindst udbredt.

Det fremgår endvidere af tabellen, at varige tillæg udgør 74 % af samtlige tillæg.

63. Et væsentligt element i de nye lønsystemer er at sikre, at lønnen nu og i fremtiden anvendes målrettet og som et aktivt ledelsesinstrument på lokalt niveau.

Det er ifølge Personalestyrelsen væsentligt set fra et overordnet synspunkt, at man på det lokale niveau bevarer fleksibiliteten i løndannelsen.

Varigheden af tillæg har derfor stor betydning for institutionernes fortsatte fleksibilitet i løndannelsen.

IV. Personalestyrelsen og de nye lønsystemer

64. Finansministeriet er den centrale myndighed for behandlingen af sager om løn- og ansættelsesvilkår for personale i staten mv. De opgaver, der knytter sig til Finansministeriets kompetence i sager om løn- og ansættelsesvilkår, varetages af Personalestyrelsen.

Det er Personalestyrelsens grundlæggende opgave at varetage statens arbejdsgiverfunktioner og at gennemføre de politiske målsætninger på det løn-, pensions-, personale- og ledelsespolitiske område.

65. Personalestyrelsens funktion som central arbejdsgiver omfatter en regelfastsættende og regelfortolkende opgave. Personalestyrelsen rådgiver endvidere ministerier og styrelser om personalejuridiske spørgsmål samt løn-, pensions-, personale- og ledelsespolitiske spørgsmål. Personalestyrelsen stiller tillige en række lønstatistiske redskaber til rådighed for såvel Personalestyrelsens som departementers og institutioners lønovervågning og lønstyring.

Herudover varetager styrelsen opgaven som overenskomstpart over for de faglige organisati-

oner. Personalestyrelsen har derfor løbende dialog med personaleorganisationerne bl.a. i forbindelse med opfølgning på overenskomstresultatet og forberedelsen af de kommende forhandlinger.

66. Denne undersøgelse er afgrænset til Personalestyrelsen og ledelserne i de 21 institutioner, men via korrespondance mellem Personalestyrelsen og organisationerne er det muligt at beskrive og belyse samarbejdet med organisationerne om nye lønsystemer samt at belyse parternes forskellige opfattelser af de nye lønsystemer. Nedenfor er omtalt 2 eksempler på divergerende opfattelser mellem Personalestyrelsen og organisationerne om nye lønsystemer.

"Fra hyrdebrev til fredspibebrev"

67. I november 1997 udsendte Finansministeriets departementschef et "hyrdebrev" til sine departementschefkolleger. Årsagen hertil var, at det havde været efterlyst, hvordan Finansministeriet ville gribe udfordringen med de nye lønsystemer an, og rundskrivelsen havde til formål at beskrive Finansministeriets egen model for de nye lønsystemer.

Det blev dog påpeget i skrivelsen, at den model, Finansministeriet arbejder på, ikke vil være generelt anvendelig for alle ministerier, fordi netop de nye lønsystemer er karakteriseret ved, at den enkelte arbejdsplads skal tilpasse systemet efter de vilkår, der gælder inden for dets område, men at departementschefen gerne ville delagtiggøre andre i Finansministeriets tanker, da de måske ville kunne tjene som inspirationskilde.

68. I "hyrdebrevet" påpegedes det, at der bør sættes konkrete mål i form af arbejdsplaner, og at vurderingen af medarbejderne bør decentraliseres mest muligt, så hver kontorchef får et budget til tillæg til medarbejderne.

Løntillæg skal anvendes til belønning af resultater og indsats af særlig karakter, der frem-

mer muligheden for at nå de opstillede mål, og det nye lønsystem må ikke udvikle sig på samme måde som det gamle lønsystem med automatiske anciennitetsbestemte lønforhøjelser.

Medarbejdere, der uddanner sig, bør have bedre muligheder for lønforbedringer og tillæg, men der bør ikke være tale om en ny automatik. Ydelse af tillæg vil i Finansministeriet ske på baggrund af en individuel resultatvurdering, og funktionstillæg vil kun blive brugt i helt særlige situationer, idet det efter Finansministeriets opfattelse vil være uklogt at ødelægge den nyvundne fleksibilitet. Som hovedregel vil der ikke være grundlag for at give tillæg ved nyansettelse, medmindre det drejer sig om rekruttering af mere erfarne medarbejdere.

69. Flere organisationer, bl.a. CFU og HK, reagerede kraftigt på Finansministeriets udmelding, og dette gav anledning til møder og korrespondance, hvor det kunne konstateres, at der var uenigheder i fortolkningen af, hvad de nye lønsystemer indebar. Uenighederne drejede sig bl.a. om, hvorvidt der kunne gives tillæg ved nyansejttelser, anvendelsen af engangsvederlag i forhold til varige tillæg, anvendelsen af forhåndsaftaler om, hvilke tillæg der kunne anvendes i hvilke situationer, samt om lønspørgsmål skulle inddrages i medarbejdersamtaler. CFU fremførte, at man efter råd fra private organisationer anså det for vigtigt, at de centrale parter udsendte ensartede signaler, hvilket havde betydning for implementeringen af de nye lønsystemer. Departementets udmelding havde ifølge HK skabt splid på de statslige arbejdspladser.

70. I juni 1998 valgte Finansministeriet og CFU at udsende et "fællesbrev", som havde til formål at eliminere en række usikkerhedsmomenter vedrørende indholdet af og processen omkring lønreformen. Brevet udsendtes som en cirkulæreskrivelse til samtlige ministerier og styrelser – det såkaldte "fredspibebrev".

71. I brevet præciserede parterne, at der på den enkelte arbejdsplads bør formuleres en lønpolitik, samt at de lokale parter tillige bør afklare den konkrete udmøntning af lønpolitikken, herunder tillægskriterier og tillægsformer. Med hensyn til tillægsstrukturen som overbygning på basislønnen vil forskelle i systemernes grundlæggende opbygning ifølge parterne selvsagt kunne afspejle sig i tilsvarende forskelle i tillægsstrukturen. Med hensyn til spørgsmålet engangsvederlag kontra varige tillæg, der efter parternes angivelse har givet anledning til nogen debat, er man enige om, at der ikke er tale om et "enten-eller", men derimod et "både-og", og at anvendelse bør ske i overensstemmelse med den lokale lønpolitik. Vedrørende spørgsmålet om forhåndsaftaler er parterne enige om, at sådanne modeller kan være en fornuftig løsning og have en incitamentsskabende og motiverende effekt, men på den anden side er det vigtigt, at man ikke via en fast tillægsoverbygning cementerer en lønstruktur, der senere kan vise sig uhensigtsmæssig og modvirke fleksibiliteten. Med hensyn til spørgsmålet om at inddrage lønspørgsmål i medarbejderudviklingssamtalen har løndrøftelsen alene til formål at opnå en gensidig afstemning af forventninger og ikke karakter af en lønforhandling. For så vidt angår det fremadrettede arbejde var parterne enige om et fælles ansvar for, at man lokalt opfatter de nye lønsystemer positive. For at undgå signalforvirring har parterne en fælles intention om løbende at afklare eventuelle fortolkningsspørgsmål. Som en naturlig konsekvens af, at parterne som henholdsvis arbejdsgiver og arbejdstagerrepræsentanter grundlæggende har forskellige udgangspunkter, kan der dog fortsat være spørgsmål, hvor holdningerne divergerer.

Lønstyringsdirektiver til underliggende institutioner

72. AC og CFU rettede omkring årsskiftet 2003/04 henvendelse til Personalestyrelsen ved-

rørende emnet lønstyring i de statslige institutioner.

Organisationerne udtrykte som deres opfattelse, at det basale udgangspunkt i de lokale lønsystemer er, at det er de lokale parter, der forhandler og aftaler de lokale løndelev inden for de rammer, det lokale økonomiske råderum tillader.

Organisationerne påpegede, at man med forundring havde konstateret, at centrale statslige myndigheder udsender lønstyringsdirektiver til underliggende institutioner, som lægger begrænsninger på den lokale løndannelse, fx i form af fastsat loft for den lokale lønudvikling, fastholdelse af gennemsnitslønnings for personalegrupper eller fastsat procentandel af basisløn, der kan anvendes til tillæg for de enkelte ansatte.

73. Personalestyrelsen erklærede sig i maj 2004 enig i, at intentionen med de nye lønsystemer er en fleksibel løndannelse, der er tilpasset de lokale vilkår, men at vurderingen af behovet for og ansvaret for en lokal løndannelse ligger i det enkelte ministerium, hvor departementet har det overordnede ansvar.

Personalestyrelsen påpegede, at det er vigtigt, at løn anvendes som et aktivt ledelsesinstrument i sammenhæng med øvrige instrumenter, og at lønstyring er en naturlig del af beslutningsgrundlaget ved den lokale løndannelse, samt at det primære fokus i lønstyring er, at der lokalt sker en kobling mellem løn og præstationer/effekter.

Departementernes centrale koordination bør bestå dels i at sikre fokus på kobling mellem løn og resultater, dels at lønningerne inden for ministerområdet ikke udvikler sig uhensigtsmæssigt i forhold til det øvrige statslige arbejdsmarked.

74. Rigsrevisionen kan konstatere, at det har været en stor opgave at implementere de nye lønsystemer, og at der fortsat er divergerende opfattelser i relation til væsentlige spørgsmål, såsom det lokale råderum mv. i forbindelse med de

nye lønssystemer. Brevvekslingen i ”fra hyrdebrev til fredspibebrev” viser, at der er tale om et følsomt område, hvor udmeldinger fra Finansministeriets side let kan give anledning til problemer i forhold til organisationerne.

A. Er Personalestyrelsens sagsbehandling mv. tilfredsstillende?

75. I dette afsnit omtales Personalestyrelsens rådgivningsfunktion og sagsbehandling særligt i relation til aftaleindgåelsen med organisationerne. Der omtales endvidere aftaler, der endnu ikke er indgået fra overenskomstforhandlingerne fra 2002, samt mulige konsekvenser heraf. Endelig omtales resultatet af brugerundersøgelser af Personalestyrelsen.

Personalestyrelsens rådgivningsfunktion

76. En væsentlig del af Personalestyrelsens arbejde består bl.a. i at rådgive og vejlede de statslige institutioner om, hvordan regler om de nye lønssystemer kan anvendes. Meget af rådgivningen foregår telefonisk og eksternt i form af netværksvirksomhed, kurser, foredrag/oplæg i institutioner og ved temamøder.

Personalestyrelsen besvarer spørgsmål fra alle statens institutioner, idet styrelsen dog generelt henstiller til, at institutionernes spørgsmål går via fagministerierne, så ukomplicerede spørgsmål kan besvares i departementerne. De spørgsmål, der rejses over for Personalestyrelsen, falder typisk i 2 kategorier.

I den første kategori falder de elementære spørgsmål, som kunne være besvaret via et opslag i PAV, den relevante overenskomst e.l. Her har spørgeren ofte behov for hjælp til at finde det relevante regelsæt eller behov for styrelsens hjælp til at sammenholde forskellige regelsæt. I den anden kategori falder egentlige fortolkningsspørgsmål, som eventuelt udspringer af lokal uenighed.

Spørgsmål besvares af de medarbejdere, der har ansvaret for det konkrete (tværgående) regelsæt – eller den konkrete overenskomst, hvis spørgsmålet er rettet mod bestemmelser i en enkelt overenskomst. Fortolkningsspørgsmål i relation til Personalestyrelsens generelle regelsæt indarbejdes typisk i PAV af den ansvarlige sagsbehandler. Uklarheder i overenskomster og regelsæt løses som regel ved, at teksten præciseres i forbindelse med fornyelse af aftaler og overenskomster. Personalestyrelsen oplyser, at formelle skriftlige henvendelser journaliseres, og at der efter en konkret vurdering af de enkelte telefonhenvendelser gøres notat herom. Der er dog ingen krav til dokumentation, og dokumentationen er afhængig af den enkelte sagsbehandler.

Der føres ikke statistik over rejste problemer. Personalestyrelsen oplyser, at rådgivning er en stor del af Personalestyrelsens arbejde, men at registrering ikke foretages særskilt.

77. Som følge af den manglende dokumentation har det ikke været muligt for Rigsrevisionen at foretage en nærmere vurdering af, hvilke elementer i de nye lønssystemer der har givet særlig anledning til kontakt til Personalestyrelsen.

Rigsrevisionen finder, at når der er tale om en væsentlig del af Personalestyrelsens arbejde, bør der ske særskilte registreringer heraf eventuelt opdelt i problemområder.

78. Finansministeriet har efterfølgende oplyst, at Personalestyrelsen vil stramme op på de interne procedurer i forbindelse med rådgivning, herunder en intern videnuudveksling og dokumentation af væsentlige rådgivningsspørgsmål.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Personalestyrelsens aftale- og overenskomstindgåelse

79. En anden væsentlig opgave for Personalestyrelsen er indgåelse af aftaler og overenskomster.

En typisk forhandlingssag indeholder ifølge Personalestyrelsen breve vedrørende kravsfremstilling, kravsbehandling (eventuelt i skemaform), resultatpapir, økonomipapir, håndskrevne noter eller egentlig referat fra forhandlingerne og den endelige overenskomst eller organisationsaftale.

De nye lønssystemer har ifølge Personalestyrelsen været et emne i de fleste aftaler siden 1997, og sagerne adskiller sig ikke af den grund fra det normale forløb, bortset fra at der ved overgangen til de nye lønssystemer vil foreligge en særlig merudgiftsberegning herved.

Sagsbehandlingstiden på de enkelte forhandlingssager varierer ifølge Personalestyrelsen meget, da der er tale om en forhandling, hvor det kan kræve tid at opnå et godt resultat, og hvor resultatets indhold vil være det primære. Personalestyrelsen har derfor ikke fastsat mål for sagsbehandlingstiden på forhandlingssager.

80. Rigsrevisionen har foretaget en kvalitativ gennemgang af enkelte, tilfældigt udvalgte forhandlingssager med henblik på at vurdere forløbet af forhandlingen, herunder om den ovennævnte dokumentation er indeholdt i sagen, samt om der er fornøden dokumentation for Personalestyrelsens sagsbehandling, herunder valg og fravalg i forløbet, indtil forhandlingen er afsluttet, og aftalen er indgået.

Gennemgangen viser, at der er en forskelligartet dokumentation i sagerne, at dokumentationen i høj grad er afhængig af den enkelte sag, og at der mangler sagsdokumentation for processen mv. i Personalestyrelsens forhandlingssager.

Den enkelte sagsbehandler får et mandat udmeldt af sin kontorchef, og dette og opfølgningen herpå kan godt være mundtligt. Sagsstyringsreferater, der belyser sagsprocessen, udarbejdes ikke i styrelsen. I enkelte tilfælde indeholder sagen den enkelte sagsbehandlers håndskrevne påtegninger.

81. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at forhandlingssagerne er en meget væsentlig del af Personalestyrelsens arbejde, og processen bør være dokumenteret. Problemet med den manglende dokumentation af væsentlige beslutninger og valg/fravalg i sagsprocessen kan løses ved enkle, overskuelige standardbeslutnings- eller sagsstyringsreferater. Sådanne oplysninger kan med fordel være digitale. Oplysningerne kan sikre, at ledelsen og (nye) medarbejdere har mulighed for at få den fornødne information og dokumentation for beslutninger, herunder strategien for forhandlingen og begrundelserne for valg/fravalg i forløbet, og så det senere vil være muligt at vurdere resultatet eller kvaliteten af forhandlingen.

82. På baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse har Finansministeriet efterfølgende oplyst, at Personalestyrelsen har indskærpet kravene til dokumentation på forhandlingssagerne, så det vil være muligt at følge sagsgangen og dermed de enkelte forhandlingsforløb med henblik på at vurdere proces og resultat.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Personalestyrelsen fremover vil forbedre sagsdokumentationen i aftalesagerne.

Manglende information om ikke-indgåede aftaler fra overenskomstforhandlingerne i 2002

83. I overenskomstresultatet for 2002 udgjorde de generelle lønstigninger $\frac{3}{4}$ af det samlede overenskomstresultat, mens den sidste $\frac{1}{4}$ anvendes til puljebestemte formål for de enkelte centralorganisationer. For overenskomstforhandlingerne i 2002, der vedrører perioden 2002-2005, er 68 aftaler/overenskomster fornyet pr. juni 2004, mens 26 aftaler/overenskomster fortsat ikke er fornyet.

Ifølge Personalestyrelsen beror flere alene på underskrift fra den pågældende organisation, og her er ifølge styrelsen tale om en proces, der ofte kan tage flere måneder.

84. Alle ministerier kompenseres ens for generelle lønstigninger gennem lønopregningen på finansloven, herunder udmøntningen fra reguleringsordningen. De aftalte generelle lønstigninger er kendt på forhånd, mens udmøntningen fra reguleringsordningen er baseret på et skøn.

85. De puljer, der er afsat til særlige formål, kan påvirke de enkelte ministerier forskelligt. Når overenskomstresultatet er vedtaget, er der ifølge Personalestyrelsen i de seneste overenskomstrunder som udgangspunkt foretaget en skævdeling baseret på anvendelsen af de puljemidler, der udmøntes straks, så de enkelte ministerier så vidt muligt kompenseres for, hvor meget de belastes. Lønmidlerne fordeles på mi-

nisterieniveau, og det er så op til de enkelte ministeriområder, hvordan midlerne skal fordeles på de enkelte institutioner.

Dette gælder dog ikke udmøntede puljemidler, der ikke kan skævdeles, fordi den ministeriwise belastning ikke er kendt. I stedet udmøntes disse puljemidler som hovedregel proportionelt og ikke efter belastningen, medmindre de vedrører et bestemt ministeriområde.

86. Personalestyrelsen og centralorganisationerne fører for hver overenskomstperiode løbende et puljeregnskab. Puljeregnskabet opdateres løbende i takt med, at der opnås enighed om de enkelte aftaleelementer. I tabel 4 vises centralorganisationernes puljer samt restbeløbet, der pr. juni 2004 endnu ikke er udmøntet.

Tabel 4. Oversigt over centralorganisationernes samlede puljer i overenskomsten 2002 og endnu ikke udmøntede restpuljer pr. juni 2004

	AC	StK	COII	TOK	I alt
	----- Mio. kr. -----				
Pulje i alt.....	275,8	334,5	159,1	93,2	862,6
Restpulje	8,9	30,5	14,8	7,6	61,8
	----- % -----				
Restpulje	3,2	9,1	9,3	8,1	7,2
Kilde: Personalestyrelsen, juni 2004.					

Tabellen viser, at der fortsat for alle organisationer under ét mangler udmøntning af ca. 62 mio. kr. Personalestyrelsen har bemærket, at en eventuel restpulje kan overføres til næste overenskomstrunde.

87. Finansministeriet har efterfølgende oplyst, at for den kommende overenskomstperiode fra 2005 er man blevet enig med organisationerne om, at organisationsaftaleforhandlingerne skal tilstræbes færdiggjort inden udgangen af 2005. Formålet med en sådan effektivisering er ønsket om, at de specielle forhandlinger kan afsluttes betydeligt hurtigere, så de lokale arbejdsgi-

vere så hurtigt som muligt kender de aftalte vilkår, og så resultaterne på de enkelte overenskomstområder i videst mulig udstrækning er kendt, når CFU skal godkende resultatet og i alle tilfælde tidligst muligt.

Rigsrevisionen kan konstatere, at aftaleparterne er blevet enige om at tilstræbe en hurtigere aftaleindgåelse.

88. Den efterfølgende udmøntning af de ca. 62 mio. kr., der forlods er fordelt proportionelt, kan give anledning til lønstyrings- og budgetmæssige problemer for visse institutioner. Dette gælder for dem, der har særligt mange ansat-

te omfattet af en aftale, der udmøntes sent i overenskomstforløbet med tilbagevirkende kraft fra overenskomstperiodens start.

89. Rigsrevisionen finder derfor, at det er en væsentlig forudsætning for den lokale lønstyring, at institutionerne så tidligt som muligt bliver bekendt med mulige udgiftskrævende foranstaltninger på lønområdet.

Ifølge Personalestyrelsen forsøger man at blive bedre til at afstemme forventningerne og så vidt muligt advisere om forventede udgifter som følge af aftaler, men der er tale om en forhandling, hvor resultatet ikke kan udmeldes på forhånd.

Personalestyrelsen har i øvrigt påpeget betydningen af en god kommunikation mellem økonomi- og personaleafdelingerne i de enkelte institutioner samt af, at departementerne foretager den fornødne videreformidling af informationer.

Rigsrevisionen skal i øvrigt påpege, at såfremt oplysninger om kommende aftaler ikke er kommunikeret videre, er der risiko for, at institutioner yder konkrete lokale tillæg til ansatte, der senere bliver omfattet af generelle tillæg efter aftaler/overenskomster.

90. Rigsrevisionen finder, at der selvfølgelig bør tages hensyn til, at der er tale om en forhandlingssituation, og at Personalestyrelsen derfor bør varetage de statslige interesser ud fra et arbejdsgiversynspunkt.

Der er imidlertid også et hensyn at tage til de underliggende statsinstitutioner, der skal implementere de pågældende aftaler og muligheden for at kunne løn styre på en hensigtsmæssig måde.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der – som følge af Personalestyrelsens centrale rolle og ekspertise på løn- og personaleområdet – bør påhvile styrelsen en særlig informationsforpligtelse over for de statslige institutioner.

91. Finansministeriet har efterfølgende oplyst, at det indgår i Personalestyrelsens resultatkontrakt for 2005, at der indføres en fast procedure for information om mulige udgiftskrævende dispositioner vedrørende udmøntningen af overenskomstmæssige aftaler så tidligt som muligt med henblik på, at institutionerne kan disponere og løn styre herefter.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Personalestyrelsen vil indføre en procedure, der sikrer en bedre lokal lønstyring.

Brugerundersøgelser af Personalestyrelsen

92. I dette afsnit omtales en række brugerundersøgelser af Personalestyrelsen, som styrelsen har iværksat. Der er i 2000 foretaget en brugerundersøgelse, der omfattede 50 statslige arbejdsgivere. I 2003 er der foretaget en større undersøgelse med 310 statslige arbejdsgivere. Med henblik på at udarbejde en opfølgning på 2003-undersøgelsen blev der i 2004 iværksat en tilsvarende undersøgelse med 283 statslige arbejdsgivere, der er afsluttet i oktober 2004.

93. Brugerundersøgelsen fra 2000 viste, at Personalestyrelsen i relation til samarbejde og rådgivning havde et forbedringspotentiale særligt med henblik på konkret rådgivning, ligesom vurderingen var, at rådgivning ikke ydedes på et ensartet niveau, og at sagsbehandlingstiden var for lang. Problemerne vedrørende rådgivning gav anledning til ændrede procedurer i 2002.

2003-undersøgelsen fokuserede bl.a. på overenskomster/aftaler og lønpolitik. De positive holdninger er primært koncentreret om oplevelsen af god information og professionel og kompetent organisation. Negative holdninger påviste særligt en ikke-synlig bureaukratisk organisation, herunder sen levering af information og manglende vilje til at hjælpe samt en distance mellem teori og praksis. Med hensyn til overenskomster/aftaler var der mindre tilfredshed med for-

stækligheden heraf samt leveringstiden. Vedrørende lønpolitik var der flere negative end positive kommentarer særligt vedrørende arbejdsredskaberne ISOLA og forhandlingsdatabasen.

2004-undersøgelsen viste, at brugerne i mindre grad oplever Personalestyrelsen som en inspirerende og hurtig formidler af relevant information. Telefonisk kontakt vurderes som tilfredsstillende, men tilfredsheden med sagsbehandlingstiden er faldet. Særligt inden for lønpolitik vurderes i undersøgelsen, at der stadig er forbedringspotentialer.

94. For alle 3 undersøgelsers vedkommende har Personalestyrelsen valgt at tage udfordringen op ved at følge op med forbedringer, der bl.a. er indgået i styrelsens årlige resultatkontrakter.

Rigsrevisionen har særligt hæftet sig ved, at Personalestyrelsen fortsat har problemer med hurtig formidling af relevant information, ligesom spørgsmål i forhold til lønpolitik gennem de sidste 2 brugerundersøgelser fortsat viser negative kommentarer. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Personalestyrelsen aktivt følger op på disse tilbagevendende problemer.

95. Personalestyrelsen har i oktober 2004 udmeldt, at man vil bruge undersøgelsen aktivt til bl.a. at nedbringe sagsbehandlingstiden, at styrke indsatsen for at komme hurtigt ud med relevant information samt at styrke rådgivningen omkring nye lønsystemer, bl.a. gennem yderligere erfaringsudveksling mellem institutionerne.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Personalestyrelsen arbejder aktivt med at forbedre disse forhold.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen vurderer samlet, at Personalestyrelsens sagsbehandling overordnet set er mindre tilfredsstillende. Vurderingen baseres på:

Med hensyn til rådgivningsfunktionen mangler der dokumentation. Rigsrevisionen vurderer, at der kan ske forbedringer med henblik på at sikre dokumentation og intern videndeling.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagsdokumentationen i aftalesagerne er uoverskuelig, og der bør fremover udarbejdes enkel sagsdokumentation med relevante oplysninger, så det vil være muligt at vurdere forløbet og målopfyldelsen af de enkelte forhandlinger.

Med hensyn til de ikke-indgåede aftaler finder Rigsrevisionen, at sen indgåelse af aftaler i overenskomstperioden kan give såvel lønstyringsmæssige som økonomiske problemer i de institutioner, aftalerne omfatter. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Personalestyrelsen ikke har en fast procedure om information om mulige udgiftskrævende dispositioner så tidligt som muligt med henblik på, at institutionerne kan disponere og lønstyre herefter.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Personalestyrelsen løbende iværksætter brugerundersøgelser. Undersøgelserne har vist tilbagevendende problemer i forhold til bl.a. sagsbehandlingstid, lønpolitik og nye lønsystemer. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Personalestyrelsen arbejder aktivt med at forbedre disse forhold.

Finansministeriet har i forlængelse af Rigsrevisionens undersøgelse iværksat nye initiativer vedrørende rådgivning, sagsdokumentation og sen indgåelse af aftaler, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.

B. Er Personalestyrelsens lønovervågning tilfredsstillende?

96. I dette afsnit omtales Personalestyrelsens overordnede lønovervågning af de statslige lønninger, herunder redskaber hertil og procedurer herfor.

En lønstyring har 2 dimensioner: En fremadrettet dimension, hvor man tilrettelægger en løn-

styring ved valg af styringsparametre og ud møntning af disse (herefter benævnt lønstyring), og en bagudrettet dimension, hvor man systematisk følger op på anvendelsen af lønmidler (herafter benævnt lønovervågning). I kap. V.A om tales den lokale lønstyring i de 21 udvalgte institutioner.

97. Det er af afgørende betydning for Finansministeriet, at der balanceres mellem, at staten på den ene side ikke generelt bliver lønførende i forhold til det øvrige arbejdsmarked, men samtidig på den anden side kan tilbyde løn- og ansættelsesvilkår, der kan tiltrække og fastholde tilstrækkeligt kvalificeret arbejdskraft.

Det er et væsentligt mål med de nye lønssystemer at decentralisere lønfastsættelsen for i højere grad at kunne tilpasse denne til de lokale forhold, uden at det fører til uhensigtsmæssig konkurrence om arbejdskraften.

Statslige institutioner har også et politisk ansvar – i modsætning til private virksomheder. Det er for det første ensbetydende med, at større lønforskelle inden for samme personalegruppe på tværs af de statslige institutioner skal kunne legitimeres over for skatteborgerne. For det andet i forhold til den samfundsøkonomiske udvikling. Hvis staten generelt bliver lønførende og dermed presser udgiftsniveauet i vejret, vil det dels kunne resultere i et højere lønniveau, uden at det medfører højere effektivitet og kva-

litet i den statslige sektor, dels vil det generelt kunne påvirke konkurrenceevne og inflationstakt i negativ retning.

Det er derfor Finansministeriets opfattelse, at balanceakten består i at fastlægge overordnede rammer og retningslinjer, som sikrer den grad af ensartethed og økonomisk styring, der må kræves af den helhed, som den statslige sektor fortsat skal udgøre, og samtidig skabe det decentrale råderum, som er forudsætningen for nye, fleksible og lokalt tilpassede lønssystemer.

98. Til brug for lønstyring og lønovervågning stiller Finansministeriet en række lønstatistiske redskaber til rådighed for statsinstitutioner, herunder Finansministeriets forhandlingsdatabase og informationssystemet om løn- og ansættelsesforhold (ISOLA), der er internetbaserede og er fundamentene for at kunne analysere løndannelsen for en institution, et ministerområde eller staten som helhed. De lønstatistiske redskaber er baseret på oplysninger om faktiske lønudbetalinger fra de statslige lønanvisningssystemer. Under forudsætning af, at indrapporteringerne, der sker hos de lokale lønmyndigheder, er korrekte, giver det statistikkerne høj validitet.

Finansministeriet påpeger dog, at ved meget detaljerede lønanalyser, der er baseret på et spinkelt datagrundlag, vil ekstraordinære og individuelle forhold kunne skævvride resultatet og give anledning til fejlagtige konklusioner.

Boks 2

Finansministeriets forhandlingsdatabase og ISOLA

Finansministeriets forhandlingsdatabase

Finansministeriets forhandlingsdatabase er udviklet med henblik på Finansministeriets forhandlinger med personaleorganisationerne, men databasen er samtidig ifølge Personalestyrelsen et velegnet redskab til brug for det decentrale arbejde med lønovervågning og lønanalyser. Forhandlingsdatabasen giver mulighed for at foretage specifikt afgrænsede opslag på grupper af ansatte og udvalgte løndelev til sammenligninger mellem ansatte inden for eget område og ansatte i andre dele af staten. For ansatte på eget område kan foretages opslag på individniveau.

ISOLA (informationssystemet om løn- og ansættelsesvilkår)

ISOLA-databasen giver mulighed for analyse af lønoplysninger for ansatte inden for eget område helt ned på personniveau samt tværgående sammenligning. I modsætning til forhandlingsdatabasen, hvor afgrænsnin-

gen af lønbegrebet kan foretages for hver søgning, opererer ISOLA med faste lønbegreber, der er fastlagt ved statistikgenereringen. ISOLA er således et mere enkelt og let anvendeligt lønstatistisk redskab, men samtidig mindre detaljeret. Fra efteråret 2003 kan der foretages systematiske sammenligninger mellem de statslige virksomheder i ISOLA. Fra efteråret 2004 er der endvidere etableret mulighed for at beregne indeks for eget lønniveau i forhold til en eller flere andre statsinstitutioner efter eget valg.

Personalestyrelsens overvågning af lønudviklingen

99. Personalestyrelsens lønovervågning af udvikling og tendenser ved de nye lønsystemer baserer sig primært på kvartals- og årlige analyser, der udarbejdes med udgangspunkt i styrelsens analyseredskaber.

Ifølge Personalestyrelsen er formålet med lønovervågningen at afdække, om anvendelsen af nye lønsystemer accelererer statens lønudvikling, da der med de nye lønsystemer ikke længere er en direkte og central lønstyring, og da Personalestyrelsen finder det væsentligt at få identificeret eventuelle ubalancer på et tidligt tidspunkt.

Både kvartals- og årsstatistikken blev startet i 1997 for at sikre, at der ved indførelsen af nye lønformer var information om gennemsnits- og medianløn samt om lønspredning, så statens virksomheder kunne orientere sig om lønniveauer for ansatte på nye lønsystemer.

Kvartalsstatistikken blev indstillet ved udgangen af 2003, fordi den blev afløst af andre adgange til information.

Personalestyrelsens kvartalsvise analyser består af centrale nøgletal over lønudviklingen i staten med særlig fokus på de nye lønsystemer. Analyserne er genereret på baggrund af data fra ISOLA og gennemført siden 1997. Årsrapporterne indeholder mere detaljerede analyser end kvartalsrapportering. Årsrapporterne har dels fokus på topchefer, kontorchefer, konsulenter og fuldmægtige i departementer og styrelser, dels fokus på den lokale løndannelse i departementer og styrelser.

100. Med henblik på at vise forskellen i lønudviklingen i henholdsvis gamle og nye lønsystemer vises i tabel 5 udviklingen fra 1998 til 2004.

Tabel 5. Årlig lønudvikling for ansatte på gamle og nye lønsystemer (total)

	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
	----- % -----					
Gamle lønsystemer	4,7	2,8	6,1	3,8	3,7	3,0
Nye lønsystemer	9,4	6,1	7,9	5,4	5,1	4,6

Note: Lønbegreb: Samlet løn. Metode: Identiske personer.
Kilde: ISOLA. Alle perioder er opgjort fra 2. kvartal til 2. kvartal.

Det fremgår af tabellen, at ansatte på nye lønsystemer gennem alle årene har haft en større lønstigning end ansatte på gamle lønsystemer. Personalestyrelsen har oplyst, at en del af forklaringen på de høje lønstigninger for ansatte på nye lønsystemer i 1998-2001 er, at der dengang var relativt få ansatte på nye lønsystemer, hvor anciennitetsvirkningen som følge af færre løntrin og relativt

flere yngre medarbejdere var betydelig. Siden 2001 har lønstigningerne generelt haft en faldende tendens, men lønudviklingen for den seneste opgørelse viser, at lønstigningerne på nye lønsystemer er ca. 50 % større end på gammel løn.

101. Med virkning fra 1. kvartal 2001 fokuserer Personalestyrelsens lønovervågning særligt

på en såkaldt dekomponering af lønudviklingen med henblik på at opnå en mere nuanceret beskrivelse af lønadfærden i ministerier og styrelser. Formålet hermed er særligt at belyse, hvor stor del af lønudviklingen der hidrører fra centrale aftaler, og hvor meget der genereres af lokale beslutninger i de enkelte statsinstitutioner.

Med hensyn til dekomponeringen kan lønudviklingen deles op i en række komponenter, hvorved effekten af eksempelvis anciennitet og udmøntning af tillæg kan isoleres. Personalestyrelsen påpeger, at i forbindelse med overvågning af de lokale lønpolitiske beslutninger er stignin-

ger i de lokale tillæg primært af interesse, hvorimod de anciennitetsbestemte stigninger ikke er af tilsvarende betydning.

102. Elementerne i Personalestyrelsens dekomponering er: centralt aftalte reguleringer, anciennitetsbestemte lønstigninger, virkning af faste tillæg, engangsvederlag og af genebetaling, fx overarbejdsbetaling. Af disse lønelementer er faste tillæg, engangsvederlag og genebetaling overvejende lokalt fastsatte. Tabel 6 viser den seneste årlige procentvise udvikling fra 2. kvartal 2003 til 2. kvartal 2004.

Tabel 6. Årlig procentvis lønudvikling, 2003-2004

	Centralt aftalte reguleringer	Anciennitets- bestemte lønstigninger	Faste tillæg	Engangs- vederlag	Gene- betaling	Total
	----- % -----					
Gamle lønsystemer	1,8	1,2	0,0	0,1	+0,1	3,0
Nye lønsystemer	1,8	1,0	1,5	0,3	0,0	4,6

Note: Lønbegreb: Samlet løn. Metode: Dekomponeret lønudvikling for identiske personer.
Kilde: ISOLA (2. kvartal 2003 til 2. kvartal 2004).

Tabel 6 viser, at ansatte på gamle lønsystemer er steget 3,0 % i løn det seneste år, mens ansatte på nye lønsystemer er steget 4,6 %. Den uens lønudvikling skyldes hovedsageligt forskellen i faste tillæg og engangslønde, der aftales lokalt i de enkelte institutioner.

103. Ifølge Personalestyrelsen går udviklingen i den rigtige retning, idet andelen af medarbejdere på nye lønsystemer er stigende. Det er Personalestyrelsens opfattelse, at de nye lønsystemer anvendes efter hensigten. Endvidere er de nye lønsystemer med til at sætte fokus på resultater, ligesom der er en stigende interesse for anvendelse af ISOLA mv.

Med hensyn til fremadrettede aktiviteter vedrørende lønovervågning peger Personalestyrelsen på en fortsættelse af den lønstatistiske over-

vågning, en udvikling af lønovervågningsmetoderne, en styrkelse af dialogen med ministerierne gennem bl.a. brug af netværksmøder, brugerundersøgelser og fortsat fokus på lønovervågning bl.a. ved personalechefkonferencer.

104. Personalestyrelsen peger på, at reorganiseringer, herunder ressortomlægninger, medfører, at det kan være vanskeligt at udarbejde konsistent lønstatistik, fx i forbindelse med, at man ønsker at vise lønudviklingen over en længere periode (tidsserier). Personalestyrelsen oplyser, at de mange ressortomlægninger i forbindelse med regeringsskiftet ultimo 2001 således udgør et problem i forhold til lønovervågningen.

105. På baggrund af en henvendelse fra et departement om, at ISOLA gav utilstrækkelig støt-

te til de lokale lønstyringsaktiviteter, tilkendegav Personalestyrelsen i 2004, at man i Finansministeriet længe har søgt efter en bedre løsning på lønstyringen på ministerområdet, da de hidtidige opgørelser af lønudvikling ikke har givet tilstrækkelig klarhed. Opgørelserne er for følsomme over for ændringer i personalestruktur, trinfordelelser og anciennitet mv. Personalestyrelsen har derfor udviklet en ny indeksmodel, hvor man kan sammenholde lønniveauer uanset forskelle i personalesammensætning.

106. Rigsrevisionen bemærker, at Personalestyrelsen udarbejder rapporter med en lang række indikatorer, der eventuelt kan vise u hensigtsmæssig brug af nye lønsystemer. Personalestyrelsens metode til styrelsens overordnede lønovervågning kan identificere og problematisere klare afvigelser fra gennemsnittet til eventuel decentral opfølgning, men for mindre afvigelser er det vanskeligt at konkludere på lønadfærden alene på baggrund af lønstatistikken. Rapporter herom videregives til de enkelte departementer. Der er således ingen faste procedurer for opfølgning herpå, og problemer tages eventuelt op på de uformelle netværksmøder, hvorfra der ikke foreligger skriftlig dokumentation.

107. Finansministeriet har efterfølgende oplyst, at man ikke har grundlag for at pålægge statsinstitutionerne bestemte metoder for at følge op på lønudviklingen, idet bl.a. ISOLA alene er et tilbud, der giver mulighed for at kunne analysere egen lønudvikling. Finansministeriet har tillige oplyst, at Personalestyrelsen – via kvartalsvise opgørelser fra Danmarks Statistik – ser resultatet af den overordnede lønovervågning, og at lønudviklingen for statsansatte hidtil har ligget inden for rammer, der kunne forventes på baggrund af de centralt aftalte reguleringer.

108. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Personalestyrelsen aktivt bør sikre sig indseende

med anvendelsen af de lønstatistiske redskaber lokalt – særligt når fx brugerundersøgelsen fra 2003 viser negative kommentarer om de lønstatistiske redskaber. I mangel på skriftlig dokumentation har det således ikke været muligt for Rigsrevisionen at vurdere resultat og mulige konsekvenser af Personalestyrelsens overordnede lønovervågning.

109. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Personalestyrelsen udvikler kvantitative redskaber, der kan bruges dels centralt, dels lokalt til lønovervågning. Rigsrevisionen finder det imidlertid lige så væsentligt, at de redskaber, der skal bruges, er enkle, overskuelige samt operationelle, så de kan bruges umiddelbart af alle statsinstitutioner, og så de sikrer, at data, der anvendes, umiddelbart kan sammenlignes. Dermed vil de også være et godt udgangspunkt for de lokale kvalitative vurderinger.

Personalestyrelsen har efterfølgende oplyst, at man kan tilslutte sig synspunktet om enkle modeller, men påpeger at kravet om enkle modeller kan give målingsproblemer, herunder tab af information.

110. Med hensyn til en forenkling af redskaberne skal Rigsrevisionen anbefale, at Personalestyrelsen i sit videre arbejde med lønstatistiske redskaber stiller enkle skabeloner til rådighed for statsinstitutionerne til brug for den overordnede lønstyring. En øget gennemsigtighed vil også sikre, at lønstatistikkerne ikke via usikkerhed i data kan virke utilsigtet løndrivende.

Rigsrevisionen vurderer, at den nyudviklede indeksmodel kan blive et godt statistisk redskab til brug for den lokale lønstyring.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder samlet Finansministeriets initiativer vedrørende lønovervågning tilfredsstillende. Vurderingen baseres på:

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Personalestyrelsen har udviklet en række statistiske programmer, der kan anvendes i forbindelse med Personalestyrelsens overordnede lønovervågning, og at der løbende udarbejdes rapporter herom.

Rigsrevisionen finder det tillige tilfredsstillende, at Personalestyrelsen fortsat udvikler metoderne til lønovervågning. Rigsrevisionen skal dog pege på, at der også inden for dette område er behov for enkle modeller i lighed med indeksmodellen, der vil være et godt udgangspunkt for de lokale kvalitative vurderinger. Rigsrevisionen finder det imidlertid mindre tilfredsstillende, at det som følge af mangel på skriftlig dokumentation ikke har været muligt at vurdere resultat og mulige konsekvenser af Personalestyrelsens overordnede lønovervågning.

V. Rigsrevisionens undersøgelse af nye lønsystemer i udvalgte institutioner

111. De nye lønsystemer medfører øgede frihedsgrader på det lokale niveau, men dermed også øget ansvar. Med de nye lønsystemer lægges en større del af lønnen ud til lokal forhandling og disposition. Udarbejdelse af lønpolitikker, der understøtter institutionernes mål og strategier, etablering af en effektiv lønstyring og målinger af resultatet af anvendelsen af nye lønsystemer er væsentlige redskaber i den forbindelse.

112. For at belyse udviklingen har Finansministeriet siden 2000 foretaget evalueringer af lønreformen hos statsinstitutionerne – enten på egen hånd eller i samarbejde med organisationerne, jf. boks 3.

Boks 3 Evalueringer af de nye lønsystemer

"Evaluering af lønreformen", Økonomistyrelsen januar 2000. Undersøgelsen omfattede 347 institutioner og er baseret på såvel kvantitative som kvalitative svar.

"Evaluering af forsøg med nye lønsystemer i staten", Personalestyrelsen og CFU oktober 2001. Undersøgelsen baserede sig på en spørgeskemaundersøgelse til 67 institutioners ledelse og tillidsrepræsentanter med lønforsøg og mindst 10 årsværk omfattet heraf.

"Lønpolitik 01, kap. 3.5. De hidtidige erfaringer med lønreformen", Finansministeriet oktober 2001. Undersøgelsen baserer sig på interviews med personalechefer i 20 statslige institutioner mv.

"Gør en forskel med resultatløn", Personalestyrelsen december 2003. Omfatter mere end 500 institutioner inden for det statslige forhandlingsområde.

"Midtvejsevaluering om nye lønsystemer, august 2004", opfølgning foretaget af Personalestyrelsen i samarbejde med CFU og AC (2 evalueringer, hvor CFU-evalueringen blev afsluttet i december 2004, mens AC-evalueringen blev afsluttet i januar 2005). Undersøgelsen er tilrettelagt med udsendelse af spørgeskema, interview hos en række institutioner ved såvel lokale ledelser som tillidsrepræsentanter.

"Medarbejdernes syn på nye lønsystemer, august 2004". Gallupundersøgelse på vegne af Personalestyrelsen, hvor 1.233 statsansatte er spurgt om deres holdninger til løn, lønforskelle og det nye lønsystem (undersøgelsen er færdiggjort, men endnu ikke offentliggjort). Resultater er dog ultimo 2004 videregivet til de faglige organisationer og til statens arbejdsgivere på netværksmøder).

113. Med hensyn til lønpolitik kan Rigsrevisionen konstatere, at evalueringerne viser, at langt de fleste af de undersøgte institutioner har udarbejdet en lønpolitik.

114. Vedrørende lønstyring kan Rigsrevisionen konstatere, at evalueringerne viser, at der i star-

ten har været problemer med at komme i gang med lønstyringen, men dog også, at der har været en udvikling i retning af, at flere institutioner foretager lønstyring, om end i varierende omfang. Der er ikke foretaget egentlige evalueringer siden 2001, men Personalestyrelsen har dog efterfølgende udgivet publikationer vedrørende

lønstyring – senest ”Lokale lønanalyser i staten” fra 2003.

115. Med hensyn til effekter viser evalueringerne generelt, at der er konstateret en række effekter som følge af lønforsøgene.

Midtvejsevalueringen fra 2004 har dog ikke inddraget effekter. Rigsrevisionen har især bemærket, at institutionerne i evalueringerne har angivet, at især resultatløns har haft positive indvirkninger på produktivitet, effektivitet og kvalitet.

Endelig har Rigsrevisionen bemærket, at ledelsen i de statslige institutioner har en positiv holdning til de nye lønsystemer, og at der generelt synes at være opbakning blandt statens medarbejdere til idéerne bag de nye lønsystemer, men at undersøgelser, hvor tillidsrepræsentanterne indgår, ikke umiddelbart giver samme positive billede.

116. I afsnit A omtales herefter Rigsrevisionens undersøgelse af de nye lønsystemer i 21 udvalgte institutioner.

Formålet med Rigsrevisionens selvstændige undersøgelse er at give et øjebliksbillede af anvendelsen af nye lønsystemer i staten primært set i forhold til indholdet i lønpolitikkerne, status for lønstyringen, og om der kan dokumenteres effekter.

A. Er de nye lønsystemer udmøntet tilfredsstillende i de 21 institutioner?

117. Finansministeriet og CFU har i ”Vejledningen om nye lønsystemer” fra 1997 fastlagt, at lønpolitikken skal fungere som en motivationsfaktor, der i sammenhæng med personalepolitikken fremmer institutionens mål.

118. Rigsrevisionens gennemgang af institutionernes svar har vist, at alle har formuleret en lønpolitik. Institutionernes lønpolitikker kan væ-

re afledt af en fælles ministeriel udarbejdet lønpolitik. De lokale lønftaler er ofte nedbrudt på lokalaftaler for specifikke faggrupper, fx AC og HK.

Flertallet af de undersøgte institutioner har tilkendegivet, at de har anvendt Finansministeriets vejledning som inspirationskilde, specielt vedrørende udformningen af institutionens første lønpolitik.

Rigsrevisionen har nærmere undersøgt lønpolitikernes mål, kriterier for tillæg og typer af tillæg.

Lønpolitikernes mål

119. I overensstemmelse med Finansministeriets og CFU’s vejledning har alle institutioner som formål med deres lønpolitik angivet, at den skal anvendes som et instrument, der skal skabe en kobling mellem institutionens mål og løn. Mål skal i denne forbindelse forstås bredt, og en del institutioner anvender fx betegnelser som mission, vision, værdier, strategier, mens andre anvender mål fastsat i institutionernes resultatkontrakt.

Hovedparten af institutionerne har endvidere angivet, at et andet vigtigt formål er at kunne tiltrække og fastholde dygtige medarbejdere.

Kriterier for at opnå tillæg

120. Det, der knytter lønnen sammen med institutionens mål, er de kriterier, institutionen opstiller, for at en medarbejder kan komme i betragtning til et tillæg. Det må derfor forventes, at de opstillede kriterier i lønpolitikkerne skaber en kobling mellem mål og løn.

121. Rigsrevisionens gennemgang af institutionernes lønpolitikker har vist, at de opstillede kriterier i vid udstrækning ikke direkte knytter sig til institutionernes mål. Forklaringen på dette er, at de opstillede kriterier ofte knyttes til

medarbejdernes faglige og personlige kvalifikationer samt til deres funktioner og ikke til konkrete krav til institutionens produktion og resultater, hvilket er i overensstemmelse med resultaterne fra "Midtvejsevalueringen af de nye lønsystemer" fra 2004.

De kriterier, der typisk bliver anvendt i vurderingen af, om en medarbejder skal tildeles et kvalifikationstillæg, er faglige kvalifikationer samt personlige og samarbejdsfærdige kvalifikationer.

I boks 4 er anført eksempler herpå.

Boks 4
Eksempler på faglige og personlige kvalifikationer

Faglige kvalifikationer:

Relevant faglig viden (fagområde eller processer) på højt niveau, der kan omsættes til løsning af opgaver, uddannelse og kompetenceudvikling, kvalitet og markante resultater.

Personlige og samarbejdsfærdige kvalifikationer:

Ansvarlighed, engagement, kvalitet, kreativitet og formuleringsevne mv., hjælpsomhed, evne til at informere og formidle viden, loyalitet, respekt, åbenhed, lydhørhed, idéskabende, fleksibilitet samt samarbejdsevner.

Institutionerne har således i høj grad fokus på at belønne og dermed fastholde de dygtige medarbejdere.

122. 1/3 af de undersøgte institutioner har anvendt kontraktstyring i opgavevaretagelsen som et supplement til institutionernes lønpolitikker. I kontraktstyringen sættes fokus på målopfyldelsen, eventuelt fra mission, vision og værdier, over institutionens kontrakt med ministeriet og ved interne kontrakter nedad i institutionen.

På denne måde er der en direkte kobling mellem institutionens overordnede mål til fx en resultatkontrakt for en projektgruppe eller på medarbejderniveau.

123. Et af de oprindelige mål med de nye lønsystemer var at honorere medarbejdernes kvalifikationer, som institutionerne i vidt omfang har gjort. Det afgørende er tillige om de kvalifikationer, der honoreres, er relevante i forhold til institutionens mål/løsning af institutionens opgaver, dvs. skaber sammenhæng mellem løn og indsats.

Denne sammenhæng er efter Rigsrevisionens opfattelse kun tydeligt imødekommet i in-

stitutioner med kontraktstyring. Klare institutionelle mål samt en øget brug af kontraktstyrings-tankegangen og resultatbaserede løntillæg vil efter Rigsrevisionens opfattelse i højere grad knytte opnåelsen af institutionens mål til den udbetalte løn.

Rigsrevisionen finder derfor, at anvendelsen af resultatløns er et vigtigt supplement til at belønne medarbejderne.

Typer af tillæg

124. Det fremgår af institutionernes lønpolitikker, at der generelt anvendes funktionstillæg, kvalifikationstillæg samt engangsvederlag. Kun ca. 1/3 af institutionerne anvender resultatløns. Ganske få institutioner anvender forhåndsaftalte tillæg, der primært gives vedrørende mobilitet og turnus.

Kvalifikationstillæg og funktionstillæg kan blive udbetalt som enten varige eller midlertidige tillæg eller som engangsvederlag.

125. For at undersøge den lokale løndannelse i de undersøgte institutioner sammenlignet med staten som helhed har Rigsrevisionen udarbejdet tabel 7 for udvalgte institutioner.

Tabel 7. Lokale tillæg i medfør af nye lønsystemer opgjort for udvalgte institutioner i 2. kvartal 2004

	Funktionstillæg		Kvalifikationstillæg		Resultatløn		I alt	
	Mio. kr.	%	Mio. kr.	%	Mio. kr.	%	Mio. kr.	%
Varige tillæg	4,9	4	64,7	47	0,0	0	69,6	51
Midlertidige tillæg ..	19,4	14	15,0	11	0,0	0	34,4	25
Engangsvederlag ..	4,8	4	8,3	6	19,5	14	32,6	24
I alt	29,1	22	88,0	64	19,5	14	136,6	100
Note: Det Naturvidenskabelige Fakultet på universiteterne i København og Århus samt Det Erhvervsøkonomiske Fakultet på Handelshøjskolen i København indgår ikke i opgørelsen, da disse ikke registreres som selvstændige institutioner i ISOLA.								
Kilde: ISOLA, 2. kvartal 2004.								

Det fremgår af tabellen, at 51 % udbetales som varige tillæg, mens der udbetales henholdsvis 25 % og 24 % i midlertidige tillæg og engangsvederlag. Dermed viser fordelingen af tillæg blandt institutionerne samme tendens som i staten generelt, idet hovedparten af tillæggene udbetales som varige tillæg, jf. tabel 3 i kap. III, C.

Der er dog også væsentlige forskelle i udmøntningen af tillæg mellem de udvalgte institutioner og staten generelt. Andelen af midlertidige tillæg og engangsvederlag er betydeligt større blandt de udvalgte institutioner med 49 % mod statens 26 %. Endvidere har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at de udvalgte institutioner generelt anvender en større del af lønsummen til tillæg, da institutionerne anvender 9,1 % af lønsummen mod 5,7 % i staten generelt.

126. Rigsrevisionen finder, at der i forbindelse med lønstyringen lokalt bør være særlig fokus på spørgsmålet om såvel varige som engangs/midlertidige tillæg, og at institutioner ved anvendelse af tillæg bør overveje at benytte muligheden for at kombinere de varige og midlertidige tillæg for at styrke fleksibiliteten, så faste tillæg fx først ydes efter en periode, hvor effekten er målbar og kan give anledning til konvertering til et fast tillæg.

Den lokale lønstyring

127. Personalestyrelsen har i publikationen "Lønpolitik 01" fra 2001 omtalt nedenstående krav til god lønstyring. God lønstyring indebærer bl.a.:

- at lønudviklingen for enkeltmedarbejdere og medarbejdergrupper følges, så uhensigtsmæssig lønglidning undgås (lønovervågning)
- at der følges op på effekten af anvendelsen af tillæg mv., fx om eventuelle kvalifikationstillæg understøtter medarbejdernes kompetenceudvikling
- at den lokale fleksibilitet ikke sættes over styr ved at binde lønsummen i automatiske tillægsordninger
- at der løbende fokuseres på, om de opnåede resultater står mål med den udbetalte løn.

128. Ifølge Finansministeriet har departementerne en central rolle vedrørende lønovervågningen på ministerområdet. De har et generelt ansvar for udviklingen på det pågældende ministerområde og samtidig et ansvar for, at der sker en specifik opfølgning over for de enkelte institutioner. Den konkrete udformning af lønstyringen afhænger af ministerområdets karak-

ter, fx antallet af institutioner og disses art, traditioner for selvstændighed etc. Det helt afgørende og umiddelbare ansvar for lønstyringen ligger imidlertid lokalt i den enkelte institution.

129. Der kan ikke ifølge Finansministeriet opstilles præcise generelle retningslinjer for, hvordan den enkelte institution bør tilrettelægge sin lønstyring. God lønstyring handler også om at sikre en lønadfærd, som ikke alene er hensigtsmæssig for den enkelte institution nu og her, men også på længere sigt og for staten som helhed.

130. Rigsrevisionen har i denne undersøgelse valgt at fokusere på den bagudrettede lønovervågning samt på den fremadrettede lønstyring dels via en budgettilgang, dels via en effektivitetstilgang. Budgettilgangen har traditionelt været i centrum med det primære sigte, at institutionens budget skulle overholdes. Effektivitetstilgangen derimod tager sit udgangspunkt i, at løn er et styringsværktøj, hvis fokus ikke udelukkende er rettet mod, hvor meget der forbruges, men i lige så høj grad, hvordan det forbruges, dvs. udbyttet af de anvendte lønkroner.

Departementernes lønovervågning

131. I Rigsrevisionens undersøgelse indgik 5 departementer. Departementerne har bl.a. det overordnede ansvar for at overvåge lønudviklingen på ministerområdet. Rigsrevisionens gennemgang af departementernes besvarelser har vist, at 3 departementer har tilkendegivet, at de i større eller mindre omfang overvågede lønudviklingen på ministerområdet i form af udarbejdelse og behandling af koncern-lønrapporter, nedsatte erfa-kredse eller udelukkende ved anvendelse af fremsendte lønanalyser fra Personalestyrelsen.

2 departementer har ikke formaliseret overvågningen af lønudviklingen på ministerområdet, men det ene er dog i færd med at skabe det

bagudrettede lønovervågningsmateriale, som gør fremadrettet, strategisk lønstyring mulig. Et departement med mange underliggende institutioner har overladt lønstyringen til de underliggende institutioner.

132. Rigsrevisionen kan konstatere, at 3 departementer overvåger lønudviklingen på ministerområdet. Af hensyn til den generelle lønudvikling i staten finder Rigsrevisionen det vigtigt, at alle departementer følger lønudviklingen på de respektive ministerområder.

Lønovervågning i institutionerne

133. Rigsrevisionens gennemgang af svarene fra de 21 institutioner har vist, at langt de fleste af institutionerne både overvåger lønudviklingen internt og i en eller anden form jævnligt sammenholder deres lønudvikling og gennemsnitsløn med sammenlignelige institutioner og faggrupper i staten. Dette foregår enten på institutionsniveau eller på koncernniveau. Lønovervågningen giver mulighed for at tilpasse lønudviklingen i institutionen til omverdenen. Enkelte institutioner har i deres lønpolitik direkte opstillet mål for, hvordan lønudviklingen i institutionen skal ligge i forhold til fx det statslige gennemsnit.

3 institutioner sammenligner kun sig selv med andre inden for ministeriet, mens 3 institutioner slet ikke foretager denne form for lønovervågning. Forklaringen på, at disse institutioner ikke har lønovervågning, går fx på, at kun 1 % af lønsummen anvendes på tillæg, og risikoen for lønglidning derfor er minimal. En anden institution har angivet, at lønovervågningen forhindres af problemer med løn- og regnskabssystemet.

134. Rigsrevisionen kan konstatere, at langt de fleste af institutionerne overvåger udviklingen i institutionens gennemsnitslønnings og lønstig-

ninger. Rigsrevisionen finder, at lønovervågningen er et vigtigt instrument i forbindelse med nye lønssystemer.

Lønstyring i institutionerne

135. Det generelle billede af institutionernes besvarelser viser, at institutionerne i en eller anden form arbejder med at lægge budgetter for institutionens lønomkostninger og løbende følger op på udviklingen i lønomkostninger.

136. I forbindelse med den konkrete udmøntning af tillæg foretager institutionerne i stort omfang en vurdering af, hvorvidt tillæggene er udmøntet i overensstemmelse med kriterier opstillet i lønpolitikken. Der er dog stor forskel på omfanget og karakteren af opfølgningen.

Nogle institutioner har oplyst, at der er mundtlige drøftelser i chefgruppen om, hvilket niveau der skal lægges ved tildeling af tillæg for at sikre, at der uddeles tillæg på et ensartet grundlag. Flere institutioner oplyser, at tillæg begrundes skriftligt og offentliggøres for at sikre, at de målsætninger, der er opstillet for lønanvendelsen, synliggøres og udbredes.

137. I institutioner med kontraktstyring er lønnen knyttet til opfyldelsen af kontrakten. I en institution fastlægges fx en række produktivtets- og kvalitetsmål i interne kontorkontrakter samtidig med, at der opstilles kompetencekrav, så medarbejderen kan se, hvilke kompetencer den pågældende skal være i besiddelse af nu og i fremtiden, for at styrelsen kan levere de rette resultater. I styrelsens medarbejderudviklingssamtaler vurderes medarbejderens bidrag til opfyldelse af kontorets kontrakt og kompetenceniveau. Dette giver den pågældende chef mulighed for at bedømme medarbejderens fastholdelsespris.

138. Rigsrevisionen kan konstatere, at institutionerne generelt har forsøgt at efterleve den to-

delte lønstyring: lønbudgetstyring og ”hvad får vi for pengene?”. En stor andel af institutionerne forsøger ved udmøntningen af tillæggene aktivt at knytte denne til lønpolitikkernes kriterier. Imidlertid er den vurdering, institutionerne foretager i forbindelse med udmøntningen, i stort omfang præget af kun at være knyttet til faglige og personlige kvalifikationer, hvilket gør koblingen mellem institutionens mål og de udbetalte tillæg uklar.

Enkelte institutioner arbejder med kontraktstyring som et middel til at skabe sammenhæng mellem mål og løn. Rigsrevisionen finder dette hensigtsmæssigt, da kontraktstyringen i højere grad har fået koblet institutionens mål sammen med lønnen.

Generelle erfaringer med de nye lønssystemer, herunder opnåede effekter

139. De 21 institutioner blev i undersøgelsen bl.a. anmodet om at oplyse deres generelle erfaringer med de nye lønssystemer, og hvilke dokumenterbare effekter de nye lønssystemer har haft for institutionernes opgavevaretagelse, herunder fx øget produktivitet og kvalitet.

140. Institutionernes besvarelser viser, at de generelle erfaringer med de nye lønssystemer overvejende er positive, og ingen institutioner har således erklæret, at de ønsker de nye lønssystemer afskaffet. De nye lønssystemer er dog ifølge flere institutioner ressourcekrævende. Således anføres det, at specielt implementeringsfasen og de årlige forhandlingsprocesser kræver mange ressourcer.

141. De indsendte besvarelser viser endvidere, at ingen af de undersøgte institutioner kan dokumentere effekt i form af, at de nye lønssystemer direkte har medvirket til øget produktivitet og kvalitet i opgavevaretagelsen. Dette gælder tillige for Finansministeriets 3 institutioner, der således ikke har levet op til Finansministeriets

krav i publikationen ”Evaluering af lønreformen” fra 2000, hvor det blev påpeget, at det er vigtigt, at statens institutioner kan dokumentere effekten af de nye lønsystemer.

Flere institutioner finder det endvidere vanskeligt at sondre mellem, om en øget produktivitet og kvalitet mv. skyldes de nye lønsystemer eller andre faktorer, herunder institutionens generelle arbejde med mål og resultater. Det anføres bl.a., at de nye lønsystemer er et ledelsesredskab blandt andre, og at effekten heraf derfor ikke kan isoleres i forhold til målopfyldelsen.

142. Flere institutioner anfører dog, at de nye lønsystemer indirekte indvirker på produktivitet og kvalitet ved at sætte øget fokus på målopfyldelsen.

Enkelte institutioner fremhæver således, at de nye lønsystemer fremmer motivationen og understøtter kompetenceudviklingen. Det fremgår dog også, at der er andre parametre end lønnen, som spiller ind i motivationen af medarbejderne – eksempelvis advancementsmuligheder og tildeling af kompetencegivende kursusforløb m.m.

Endvidere fremgår det af flere besvarelser, at de nye lønsystemer er et vigtigt middel til at rekruttere og fastholde kvalificerede medarbejdere og dermed optimere målopfyldelsen.

143. Flere institutioner vurderer, at brugen af resultatkontrakter sammen med de nye lønsystemer bidrager til institutionens målopfyldelse. Det anføres bl.a. at resultatløn har betydet, at der arbejdes målrettet med at forbedre kvalitet, produktivitet og effektivitet, og at der er tydelig sammenhæng mellem mål og kompetenceudvikling af medarbejderne.

144. Rigsrevisionen bemærker, at kriterier, der anvendes i den faktiske udmøntning, i høj grad er baseret på faglige og personlige kompeten-

cer. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at institutionerne i stort omfang belønner kvalifikationer i stedet for resultater, hvilket gør det vanskeligt at dokumentere en direkte effekt.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at institutionerne – i højere grad end tilfældet er i dag – kan og bør sammenkæde institutionens mål med lønnen. Forudsætningen herfor er, at kriterier for løntillæg konkret afledes af institutionens mål, som det sker i institutioner med interne resultatkontrakter. Herved bliver det nemmere at vurdere, om den udbetalte løn understøtter institutionens mål og også, hvilke kompetencer der kræves af medarbejderne for at opnå målene.

145. Finansministeriet har efterfølgende oplyst, at man er enig i, at det er afgørende, at de nye lønsystemer har en effekt, at de lokalt skal anvendes så lønkronerne har maksimal effekt, og at det påhviler de lokale ledelser at sikre dette.

Finansministeriet finder det imidlertid hverken realistisk eller hensigtsmæssigt, at der fra centralt hold stilles krav om, at de lokale arbejdsgivere skal kunne dokumentere effekten af de nye lønsystemer.

Efter Finansministeriets opfattelse kan det være vanskeligt at afgrænse effekten fra andre administrationspolitiske initiativer m.m. samt at måle og dokumentere dette. Der er dermed en risiko for at pålægge de lokale arbejdsgivere en ikke ubetydelig administrativ byrde uden sikkerhed for at udbyttet heraf står mål med resourceindsatsen.

Finansministeriet finder, at det derfor må være op til ledelsen i de enkelte institutioner at beslutte, i hvor høj grad det er hensigtsmæssigt at bruge ressourcer på dette spørgsmål – givet den specifikke institutions opgaver, medarbejdersammensætning mv.

146. Rigsrevisionen anser det for et væsentligt led i de nye lønsystemer, at der sker en operatio-

nalisering af mål, herunder en sammenkobling med resultater så institutionen er i stand til via enkle systemer at kunne påvise effekter i form af fx øget produktivitet og kvalitet. Rigsrevisionen er enig i, at løsningerne bør være afhængige af den enkelte institution. Da der med de nye lønsystemer er tale om en fundamental ændring fra et anciennitetsbaseret lønsystem til decentrale systemer med decentral lønfastsættelseskompetence vil der være behov for at kunne udvikle metoder til måling af effekt. Et vigtigt skridt kan være, at Personalestyrelsen stiller sin ekspertise til rådighed til at opsamle og videreformidle bedste praksis i operationalisering af mål og sammenhængen med nye lønsystemer samt metoder til at kunne påvise effekter.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de statslige institutioner bør være i stand til at redegøre for og dokumentere, hvilke konkrete effekter nye lønsystemer har ført med sig.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de nye lønsystemer endnu ikke er udmøntet helt tilfredsstillende i de 21 institutioner. Rigsrevisionens vurdering baserer sig på:

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at samtlige undersøgte institutioner har en lønpolitik, hvoraf det fremgår, at lønpolitikken skal være et instrument, der skal skabe sammenhæng mellem løn og institutionens mål mv. Rigsrevisionen finder det dog mindre tilfredsstillende, at de opstillede kriterier i institutionernes lønpolitikker generelt kun i mindre grad fremmer sammenhængen mellem løn og mål, idet de i overvejende grad knytter sig til medarbejdernes faglige og personlige kvalifikationer.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at langt de fleste af institutionerne overvåger udviklingen i institutionens gennemsnitslønninger

og lønstigninger, og at institutionerne generelt har forsøgt at leve op til anbefalingerne om den todelte lønstyring: lønbudgetstyring og ”hvad får vi for pengene”.

Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at ikke alle departementer følger lønudviklingen på ministerområdet.

Rigsrevisionen vurderer, at ledelsen i de undersøgte institutioner overvejende er positive over for de nye lønsystemer. Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at ingen institutioner har kunnet påvise en direkte effekt af de nye lønsystemer i form af øget produktivitet og kvalitet. Flere institutioner anfører dog, at de nye lønsystemer indirekte indvirker på produktivitet og kvalitet ved at sætte øget fokus på målopfyldelse.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de statslige institutioner bør være i stand til at redegøre for og dokumentere, hvilke konkrete effekter nye lønsystemer har ført med sig.

VI. Sammenfatning og anbefalinger

147. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der med indførelsen af nye lønsystemer er sket fundamentale ændringer i muligheden for at aflønne statslige ansatte.

Rigsrevisionen skal særligt pege på ændringen fra en central til en decentral model, hvor en stor del af lønnen tidligere var fastsat i centrale aftaler og overenskomster til en langt mere decentraliseret model.

148. Med hensyn til de nye lønsystemers status på nuværende tidspunkt er det Rigsrevisionens vurdering, at processen for at nå målene er en lang proces. Rigsrevisionen finder umiddelbart, at man er nået langt med at konvertere et gammelt anciennitetsbaseret lønsystem til et nyt system, hvor lønfastsættelsen ikke som udgangspunkt skal være et spørgsmål om tilstedeværel-

se, men snarere hvad resultatet af tilstedeværelsen er.

149. Rigsrevisionen vurderer, at der er et godt udgangspunkt i det foreliggende aftalegrundlag, og det er tilfredsstillende, at der er udarbejdet en lang række vejledninger og publikationer om aspekterne i forbindelse med nye lønsystemer. Der vurderes derfor ikke at være behov for yderligere generelt materiale, men måske et mere enkelt, operationelt og målrettet informationsmateriale mod de områder, der volder mest besvær. Her tænkes bl.a. på fastsættelse af kriterier for tillæg med udgangspunkt i institutionernes mål, forbedring af den overordnede lønstyring og muligheden for at vurdere og måle effekter af nye lønsystemer i form af effektivitet og produktivitet. Her kan en større brug af resultatløn tillige være et vigtigt element.

150. Rigsrevisionen har fra undersøgelsen og evalueringsrapporterne bemærket, at der blandt ledelserne er en positiv indstilling til nye lønsystemer, at der ikke er samme positive indstilling fra tillidsrepræsentanterne, men at en medarbejderundersøgelse fra 2004 generelt viser opbakning blandt statens medarbejdere til ideerne bag de nye lønsystemer.

151. Det videre arbejde med implementering af nye lønsystemer stiller imidlertid store krav til overenskomstpartnerne og særligt til Finansministeriet som øverste myndighed inden for det statslige løn- og personaleområde.

Rigsrevisionen kan anbefale at:

- Finansministeriet bør arbejde på at sikre, at overenskomstaftaler indgås så tidligt som muligt med henblik på den lokale lønstyring.
- Finansministeriet bør stille enkle redskaber i lighed med den nyudviklede indeksmodel til

rådighed for den lokale lønovervågning og lønstyring – også for fortsat at forbedre muligheden for sammenligninger mellem forskellige institutioner.

- Finansministeriet bør i dialog med de lokale arbejdsgivere opsamle og stille viden til rådighed for lokale effektmålinger af nye lønsystemer.

152. Udgangspunktet for undersøgelsen af de 21 institutioner har været en fremadrettet undersøgelse med henblik på at komme med anbefalinger.

Med udgangspunkt i besvarelsenerne og Rigsrevisionens undersøgelse generelt kan Rigsrevisionen fremhæve følgende gode råd til statsinstitutionerne:

- Erkend, at implementering af en stor reform tager tid.
- Tilpas nye lønsystemer til institutionens opgaver og arbejde for en bedre sammenhæng mellem mål og decentral lønfastsættelse.
- Overvej muligheden for i større grad at bruge resultatbaseret løn til at knytte mål og løn sammen.
- Vær opmærksom på, at det nye lønsystem ikke forudsætter, at løsningen af opgaver generelt kræver særskilt betaling ud over grundlønnen.
- Overvej hvorvidt fleksibiliteten og senere muligheder for omprioriteringer opfyldes bedst muligt med varige eller engangs-/midlertidige tillæg eller med en kombination.
- Brug enkle metoder til lønovervågning og lønstyring med fokus på udbyttet af de anvendte lønkroner og sammenlign lønniveauet

for egne medarbejdere med lønniveauet for sammenlignelige personalegrupper i staten som helhed eller relevante dele af det statslige arbejdsmarked.

- Suppler departementernes nuværende lønovervågning af den lokale løndannelse med større fokus på lokal opnåelse af effekter i form af produktivitet og kvalitet.

Rigsrevisionen, den 13. april 2005

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen

Statsrevisorernes bemærkning

Denne beretning er undergivet rigsrevisorlovens regler om en efterfølgende redegørelse fra ministre og rigsrevisors bemærkninger hertil. Statsrevisorernes endelige stillingtagen vil finde sted i forbindelse med afgivelsen til Folketinget af den endelige betænkning over statsregnskabet.

De overordnede formål med lønreformen fra 1997 er, at de nye lønsystemer skal bidrage til større effektivitet og kvalitet i statens opgavevaretagelse samt skabe bedre arbejdspladser. De nye lønsystemer skal således bl.a. sikre et bedre grundlag for rekruttering og fastholdelse af kvalificeret arbejdskraft og forbedre sammenhængen mellem lønfastsættelsen og den enkelte institutions mål.

Beretningen viser, at indførelsen af de nye muligheder for at aflønne statsligt ansatte er en stor reform, som det tager tid at indføre. Beretningen viser også, at ingen af de undersøgte institutioner har kunnet påvise, at de nye lønsystemer har effekt i form af øget kvalitet og effektivitet.

Statsrevisorerne konstaterer, at man er nået langt – selv om de nye lønsystemer endnu ikke er udmøntet helt tilfredsstillende.

De 21 undersøgte statsinstitutioner

Finansministeriet

Departementet
Økonomistyrrelsen
Personalestyrrelsen

Økonomi- og Erhvervsministeriet

Departementet
Erhvervs- og Selskabsstyrrelsen
Erhvervs- og Boligstyrrelsen
Danmarks Statistik

Socialministeriet

Den Sociale Ankestyrelse
Den Sociale Sikringsstyrrelse

Beskæftigelsesministeriet

Arbejdsskadestyrelsen
• Arbejdsdirektoratet
• Arbejdsmarkedsstyrrelsen

Integrationsministeriet

Departementet
Udlændingestyrelsen

Undervisningsministeriet

Departementet
SU-styrrelsen

Kulturministeriet

Departementet

Trafikministeriet

Færdselsstyrrelsen

Videnskabsministeriet

Københavns Universitet – Det Naturvidenskabelige Fakultet
Århus Universitet – Det Naturvidenskabelige Fakultet
Copenhagen Business School – Det Erhvervsøkonomiske
Fakultet