

Dokument nr. 3:4

(1999–2000)

**Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende lokal
lønnspolitik i departementene og departementenes
oppfølging av lokal lønnspolitik
i underliggende virksomheter**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:4 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende lokal lønnspolitikk i departementene og departementenes oppfølging av lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen, 3. november 1999.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer	5
4 Riksrevisjonens bemerkninger	7
5 Arbeids- og administrasjonsdepartementets svar	7
6 Riksrevisjonens uttalelse	9
Vedlegg: Rapport	11

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende lokal lønnspolitikk i departementene og departementenes oppfølging av lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter

1 INNLEDNING

I St.prp. nr. 75 (1990–91) og Innst. S. nr. 161 (1990–91) heter det at det nye lønssystemet i staten forutsetter at virksomhetene utformer en lokal lønnspolitikk. Det nye lønssystemet bygger på en innstilling fra Statens lønnskomité (NOU 1990:32) og ble tatt i bruk fra og med 1. mai 1991. Systemet er mer fleksibelt enn tidligere systemer, samtidig som det gir virksomhetene større mulighet til å bruke lønn som virkemiddel for å rekruttere, utvikle og beholde kvalifiserte medarbeidere.

Det nye lønssystemet støtter oppunder mål- og resultatstyringsreformen som de senere årene er blitt utviklet som en sentral styringsform innenfor norsk offentlig virksomhet. Mål- og resultatstyringsreformen er bl.a. behandlet gjennom St.meld. nr. 35 (1991–92) om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Her heter det at utvikling av lokal lønnspolitikk på sikt bør føre til at en større del av lønnsdannelsen skjer lokalt.

Den lokale lønnspolitikken skal være omforent, dvs. at den skal utformes av arbeidsgivere og berørte tjenestemannsorganisasjoner i fellesskap. Det formelle grunnlaget er verken forhandlinger eller drøftinger, slik disse begrepene benyttes innenfor det statlige tariffområdet. En lønnspolitikk som stimulerer til utvikling og resultater skal oppnås ved at den enkelte virksomhet selv – innenfor gitte rammebetingelser – velger og anvender lønnsrelaterte virkemidler. Videre skal den lokale lønnspolitikken ligge i bunn for lokale lønnsforhandlinger og lønnsoppbygg.

Normalt vil det enkelte forhandlingssted hvert år føre egne lokale lønnsforhandlinger, jf. Hovedtariffavtalen (HTA) pkt. 2.3.3. Markedselementet er ett av flere kriterier som det kan legges vekt på ved disse forhandlingene. Det er naturlig at markedselementet vektlegges i kombinasjon med den enkeltes ytelser/prestasjoner. Gjennom HTA pkt. 2.3.4 bokstav c har virksomheter som er utsatt for konkurranse om arbeidskraften dessuten et virkemiddel som er knyttet direkte opp til markedselementet. Etter denne bestemmelsen kan det føres forhandlinger med sikte på å gi tillegg til spesielt kvalifiserte medarbeidere som det er vanskelig å rekruttere eller beholde.

Formålet med Riksrevisjonens analyse har vært å vurdere departementenes arbeid med å utvikle lokal lønnspolitikk internt og overfor underliggende virksomheter, sett i forhold til de overordnede politiske og administrative målsettingene på området. Videre omfatter undersøkelsen Arbeids- og administrasjonsdepartementets (AAD) ansvar som sentralt arbeidsgiverorgan på området lokal lønnspolitikk.

Undersøkelsen er basert på informasjon hentet inn gjennom dokumentanalyse og intervjuer i perioden mars – juli 1998 fra samtlige departementer. Etter avsluttet datainnsamling ble det skrevet referater, der skriftlig og muntlig informasjon dannet grunnlaget for en beskrivelse av lokal lønnspolitikk i det enkelte departement. Referatene ble sendt til departementene til gjennomgang for å oppklare eventuelle mangler eller feilaktige oppfatninger. En rapport med revisjonskriterier, faktadel og foreløpige vurderinger ble ved Riksrevisjonens brev av 6. april 1999 forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Departementets merknader til fakta i brev av 25. mai 1999 er i hovedsak tatt hensyn til i den endelige rapporten som ble forelagt departementet ved brev av 19. juli 1999.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i brev av 9. august 1999 avgitt uttalelse til de forhold som er tatt opp i rapporten. Departementets merknader er nærmere behandlet i pkt. 3. Rapporten følger som trykt vedlegg.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Status i fagdepartementenes arbeid med utvikling av lokal lønnspolitikk

Bruken av budsjettmidler til lokale lønnsforhandlinger etter HTA pkt. 2.3.3

Undersøkelsen viser at departementene mener de sentrale avsetningene til lokale lønnsforhandlinger er såpass små at det er til hinder for utvikling av en lokal lønnspolitikk. Størrelsen på de sentralt avsatte midler til lokale forhandlinger etter HTA pkt. 2.3.3 for perioden 1991–98 varierer mellom 0,1 % og 0,45 % av forhandlingsstedenes lønnsmasse.

Med hjemmel i HTA pkt. 2.3.3 bokstav b kan

imidlertid departementene utvide forhandlingspotten ved å skyte inn av egne driftsmidler. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner departementene i mellom m.h.t. hvor mye de har skutt inn av egne midler til forhandlingene. MD skjøt f.eks. ikke inn midler i det hele tatt, verken i 1996 eller 1997, mens KR D og UD skjøt inn hhv. 0,9 mill. kroner og 1,8 mill. kroner i 1997.

Lokale lønnsforhandlinger etter HTA pkt. 2.3.3

Tabell 1

	AAD	BFD	FD	FIN	JD	KD	KRD	KUF	LD	MD	NHD	SD
1996	–	9 %	5 %	12 %	24 %	11 %	16 %	8 %	–	5 %	13 %	15 %
1997	12 %	18 %	10 %	20 %	23 %	11 %	16 %	9 %	8 %	7 %	16 %	19 %

Riksrevisjonen har ikke mottatt turnovertall for 1996 og 1997 fra Fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Utenriksdepartementet. For Arbeids- og administrasjonsdepartement og Landbruksdepartementet er det ikke mottatt turnovertall for 1996.

Riksrevisjonen har foretatt en analyse av om det er en sammenheng mellom størrelsen på turnover i det enkelte departement og hvor mye departementet skyter inn av egne budsjettmidler til lokale forhandlinger etter HTA pkt. 2.3.3, dvs. om turnovernivået synes å påvirke det enkelte departements bruk av dette virkemiddelet. Sammenligningen viser at de departementene som hadde høyest turnover generelt har skutt inn relativt moderate summer til lokale forhandlinger. Størrelsen på de innskutte midlene for disse departementene ligger generelt rundt gjennomsnittet eller lavere. Både i 1996 og i 1997 var det departementer som ikke skjøt inn noe av egne midler, samtidig som det høyeste innskutte beløp pr. ansatt var kr 2 630 i 1996 og kr 3 890 i 1997. Gjennomsnittlig innskutt beløp pr. ansatt for alle departementene var i 1996 kr 490 og i 1997 kr 710. Det synes derfor ikke å være noen sammenheng mellom turnover og departementenes bidrag fra driftsbudsjettet til de årlige lokale forhandlingene.

Variasjoner i bruken av lokale lønnsforhandlinger etter HTA pkt. 2.3.4, bokstav c

Gjennom HTA pkt. 2.3.4 bokstav c har virksomhetene et virkemiddel som er knyttet direkte opp til markedselementet, ved at de har mulighet til å gi tillegg til spesielt kvalifiserte medarbeidere som det er vanskelig å rekruttere eller beholde. Flere departementer uttalte at de bruker dette virkemidlet aktivt, mens enkelte bare bruker det i liten grad. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner departementene i mellom både m.h.t. antall personer det ble forhandlet for, antall personer som ble gitt tillegg og størrelsen på tilleggene.

kan bl.a. brukes som et virkemiddel for å redusere turnover. Forhandlingene vil starte helt på slutten av året, slik at størrelsen på turnover for det inneværende året stort sett vil være kjent. Det kan derfor tas hensyn til størrelsen på turnover når det enkelte departement vurderer om og i tilfelle hvor mye som bør skytes inn av egne midler.

Samlet hadde departementene i 1996 og 1997 en turnover som fremgår av tabell 1.

Av sammenligningen av turnover og bruken av lokale forhandlinger etter HTA pkt. 2.3.4 bokstav c som er foretatt, er det imidlertid vanskelig å påvise at de departementer som har høyest turnover generelt er blant de departementer som gir slike tillegg til en stor andel av sine ansatte. Det er heller ikke slik at de departementer som har lavest turnover generelt er blant de departementer der det er minst vanlig å gi slike tillegg. Det er heller ikke mulig å påvise noen klar sammenheng mellom hvor stor andel av de ansatte som får tillegg og størrelsen på tilleggene. FIN skiller seg imidlertid ut ved både å gi tillegg til en stor andel av sine ansatte (10 %) og ved å gi meget store gjennomsnittlige tillegg (kr 35 314). I perioden 1. mai 1996 – 28. februar 1998 gav FIN til sammen kr 988 792 i tillegg etter HTA pkt. 2.3.4 bokstav c. FIN var blant de departementer som hadde høyest turnover i 1997 (20 %).

Flere departementer uttalte at de har funnet det nødvendig å foreta en generell heving av lønnsnivået for spesielt konkurranseutsatte stillings- og kompetansegrupper. Undersøkelsen viser dessuten at mange departementer også benytter andre virkemidler enn lønn for å beholde medarbeidere.

Årsaker til forskjellene i bruken av egne budsjettmidler til lokale lønnsforhandlinger

Det kan stilles spørsmål ved hvorfor det er så store variasjoner departementene i mellom m.h.t. hvor mye som skytes inn av egne midler til forhandlinger etter HTA pkt. 2.3.3. Årsaken ser ikke ut til å være at departementene har varierende turnovernivå, ettersom det generelt ikke kan påvises noen klar sammenheng mellom størrelsen på turnovernivået og hvor mye som skytes inn til slike forhandlinger. Variasjonene kan imidlertid til en viss grad skyldes at det er forskjeller departementene i mellom m.h.t. budsjettmessig spillerom. De departementer som har alle midler bundet opp i driften har mindre mulighet til å skyte inn midler ved lokale forhandlinger etter

HTA pkt. 2.3.3. Arbeidsgiveravdelingen i AAD pekte på at enkelte departementer / underliggende virksomheter har svært stramme driftsbudsjetter og at deres mulighet til å skyte inn av egne midler derfor blir meget begrenset. Noe av variasjonene kan også skyldes at den tilrådning som AAD har kommet med om å vise tilbakeholdenhet med å skyte inn midler tolkes strengere av noen departementer enn av andre. De viktigste hindringene/begrensningene for å utvikle en lokal lønnspolitikk er, ifølge Arbeidsgiveravdelingen i AAD at det er forholdsvis sterke motkrefter og negative holdninger på området, og at utvikling av en omforent lokal lønnspolitikk er avhengig av at partene kommer til enighet om innholdet i en slik politikk. Det er derfor grunn til å tro at den viktigste årsaken til de store variasjonene ligger i at det i departementene er ulik vilje til generelt sett å føre en personalpolitikk hvor lokal lønnspolitikk er et sentralt virkemiddel. Samtidig viser undersøkelsen at de nødvendige lønnspolitiske virkemidlene i ulik grad er på plass. Departementene har derfor ulike forutsetninger for å kunne bruke lokale lønnsforhandlinger som et sentralt virkemiddel i personalpolitikken.

Også når det gjelder bruken av HTA pkt. 2.3.4 bokstav c kan ulikhetene mellom departementene ha sammenheng med forskjeller i budsjettmessig spillerom. Men ulikhetene kan også ha sammenheng med at departementene i varierende grad benytter andre virkemidler i tillegg til HTA pkt. 2.3.4 bokstav c.

Systemer/kriterier for stillings- og ytelsesvurdering

Det fremgår av «Lokal lønnspolitikk – Innstilling fra en partssammensatt gruppe» fra 1992 at de sentrale tariffpartene mener det er nødvendig med systematiske vurderinger i to trinn – av stillinger og medarbeidere – for å kunne bruke de muligheter som ligger i det nye lønssystemet. Undersøkelsen viser at 14 departementer (unntakene er FIN og KD) har en eller annen form for stillingsvurdering eller -beskrivelse. Det er bare FID som har et stillingsvurderingssystem av den «finmaskede typen» der det ved vurderingen av den enkelte stilling foretas en skalert gradering. Avanserte stillingsvurderingssystemer med et høyt antall vurderingsfaktorer og en meget detaljert vurdering av hver enkelt faktor har vært prøvd ut av enkelte departementer, men ingen av departementene benytter slike systemer i dag. I stedet har departementene valgt å bruke mer forenklede systemer/kriterier som ikke krever en så detaljert gjennomgang av den enkelte stilling og som heller ikke er like ressurskrevende i bruk.

Samtlige departementer har en eller annen form for systemer/kriterier for ytelses-/personvurdering. Men det varierer mye fra departement til departement hvilke ytelses-/personvurderingssystemer eller -kriterier som benyttes. Gjennomgående synes imidlertid departementene å ha innført relativt standardi-

serte maler/kriterier for ytelses-/personvurdering i stedet for kompliserte systemer for ytelses-/ personvurdering. På samme måte som for stillingsvurdering innebærer dette at man har valgt å benytte seg av vurderinger som ikke bygger på et høyt antall faktorer og som heller ikke er spesielt detaljerte m.h.t. den konkrete vurderingen.

Det var forventet at det nye lønssystemet skulle stimulere til utvikling og resultater og gi motivasjon til innsats for den enkelte arbeidstaker. En forutsetning for å oppnå dette er at det i større grad foretas en individuell avlønning og at lønnsfastsettelsen skjer på bakgrunn av den enkeltes ytelser og prestasjoner. Departementene oppgav faglig dyktighet og resultater som de klart mest benyttede kriteriene ved personvurderingene, noe som stemmer godt overens med intensjonene bak slike systemer/kriterier. 12 departementer trakk også fram markedsvurdering som ett av de kriteriene de la sterkest vekt på, og seks av departementene opplyste at de nå la større vekt på dette kriteriet enn i tidligere tariffperioder. BFD og SD var imidlertid ikke blant de departementene som oppgav markedsvurdering som ett av kriteriene de la sterkest vekt på, samtidig som disse to departementene var blant de som hadde høyest turnover i 1997. Flere departementer peker på at tidligere lønnskultur basert på ansiennitet til en viss grad er en begrensende faktor i forbindelse med utøvelse av lokal lønnspolitikk.

Personal-/kompetanseplaner og lønns- og personalstatistikk

Dersom departementene skal oppfylle målsettingene med lokal lønnspolitikk om å rekruttere og beholde kvalifiserte medarbeidere må de ha tilstrekkelig oversikt over både eksisterende kompetanse og fremtidig kompetansebehov. I St.prp. nr. 75 (1990–91) ble det forutsatt at virksomhetene skulle utforme en lokal lønnspolitikk der bl.a. egen personalplan skulle danne grunnlag for fastsetting av lønnskriterier. Undersøkelsen viser at det våren 1998 var fem av departementene som ikke hadde personal-/kompetanseplaner, og i 3 av de 11 departementene som hadde personal-/kompetanseplaner, manglet slike planer for én eller flere avdelinger. For de departementer som har manglende eller ufullstendige personal-/kompetanseplaner vil det føre til at de ikke vil være i stand til å foreta en tilfredsstillende personalpolitisk planlegging, og manglende oversikt over eksisterende kompetanse vil kunne gjøre det vanskelig ved de lokale forhandlingene å foreta prioriteringer som er egnet til å ivareta de kompetansemessige behovene. Dette vil kunne svekke muligheten til å beholde medarbeidere innenfor kompetansegrupper som er sterkt etterspurt på arbeidsmarkedet.

Det ble i «Lokal lønnspolitikk i staten – Innstilling fra en partssammensatt arbeidsgruppe» i 1995 anbefalt at arbeidsgiver minst én gang i året legger

fram lønns- og personalstatistikk ut fra hvilke behov virksomheten har. Undersøkelsen viser at 12 av departementene i forkant av de lokale lønnsforhandlingene etter HTA pkt. 2.3.3 har utarbeidet tallmateriale/statistikk som viser status for den generelle lønnsutviklingen i departementet, mens fire av departementene ikke har gjort det. Statistikk spesifisert i forhold til f.eks. stillingsgrupper, avdeling, seksjon og kjønn vil i tillegg være et viktig verktøy ved de lokale forhandlingene. Undersøkelsen viser at ni departementer ikke har slik statistikk. Uten slike data mangler en viktig forutsetning for å kunne foreta en korrekt vurdering av hvilke grupper eller organisasjonsmessige enheter som bør prioriteres ved lokale forhandlingene.

Effekter av den lokale lønnspolitikken

Sentralt for mål- og resultatstyring er at det skal rapporteres på oppnådde resultater. Kjennskap til virkningene av de tiltak som er iverksatt vil gjøre det lettere å tilpasse virkemidlene for ytterligere forbedringer. En forutsetning for å kunne klare dette er at det er mulig å påvise signifikante virkninger av tiltakene. Undersøkelsen viser imidlertid at mange av departementene mener det er vanskelig å finne gode resultatindikatorer på effektene av lønnspolitikken og at det er vanskelig å måle effektene av lønnspolitikken isolert sett, ettersom de trolig også påvirkes av andre forhold. Dette må anses som den viktigste grunnen til at 11 av departementene ikke har innført rutiner for å måle effektene av den lokale lønnspolitikken. De fleste departementene mente imidlertid at det vil være mulig å måle *visse* effekter. Fem departementer pekte på at det vil kunne være mulig å måle effektene gjennom å følge utviklingen i departementenes turnover, mens tre departementer pekte på at effektene også vil kunne måles gjennom sluttintervjuer.

Selv om flere departementer pekte på turnoverstatistikk som ett av flere mulige virkemidler for å måle effektene av den lokale lønnspolitikken viste undersøkelsen at ni departementer ikke hadde utarbeidet tilstrekkelig tallmateriale til at de i forbindelse med undersøkelsen kunne fremlegge fullstendige turnover tall kategorisert etter stillingsgrupper for årene 1996 og 1997. Mangel på turnover tall spesifisert etter bl.a. stillings- og kompetansegrupper vil kunne representere et problem i forbindelse med gjennomføringen av de lokale forhandlingene etter HTA pkt. 2.3.3. Dersom en virksomhet ønsker å legge vekt på markedselementet, men ikke har oversikt over hvilke stillings- og kompetansegrupper som har størst turnover, vil det være vanskelig å benytte dette kriteriet på en formålstjenlig måte. Undersøkelsen viser at departementenes rutiner for utarbeidelse av turnoverstatistikk er mangelfull.

Når det gjelder utfordringer/begrensninger i utviklingen av lokal lønnspolitikk pekte flere departe-

menter på at det kan være ulike syn mellom ledelsen og tjenstemannsorganisasjonene og at det kan være et problem at lønnspolitikken skal være omforent.

Departementenes oppfølging av underliggende virksomheter

En sentral forutsetning med lokal lønnspolitikk er at forhandlingsadgangen skal delegeres til virksomhetene i departementsområdet så langt råd er. Desentralisering av lønnspolitiske virkemidler skal gi mulighet til å foreta individuell, prestasjonsbasert avlønning. Undersøkelsen viser at 12 departementer mente størrelsen og antallet på forhandlingsstedene under sine departementer er hensiktsmessig ut fra målsettingene med lokal lønnspolitikk. FD mente imidlertid at Forsvarets Overkommando er for stort som forhandlingssted og ikke egnet til at det kan foretas en individuell avlønning. Det er derfor viktig at FD som overordnet myndighet arbeider videre med at forhandlingsadgangen delegeres til forhandlingssteder som er mindre enn i dag.

Departementene skal føre et aktivt tilsyn med etatens virksomhet, og har en generell adgang og plikt til å følge opp de underliggende virksomheter m.h.t. i hvilken grad oppstilte mål og resultater nås. Undersøkelsen viser at departementene mener de først og fremst har et overordnet ansvar og at det ikke er hensiktsmessig eller ønskelig fra deres side å detaljstyre virksomhetenes lønnspolitikk. Flere departementer pekte imidlertid på det ansvar de har m.h.t. å rettlede og å videreformidle sentrale føringer på området. Generelt viser undersøkelsen at oppfølgingsrutinene synes å fungere tilfredsstillende.

AADs ivaretagelse av sitt ansvar som sentralt arbeidsgiverorgan på området

En sentral forutsetning ved mål- og resultatstyringsreformen er at gjennomførte tiltak skal vurderes i forhold til oppstilte målsettinger. AAD skal jevnlig evaluere og vurdere de retningslinjer og rammebetingelser som er lagt til grunn for utviklingen av lokal lønnspolitikk. Departementet har generelt holdt seg orientert om arbeidet med utvikling av lokal lønnspolitikk gjennom å initiere ulike forskningsprosjekter som har hatt som mål å evaluere deler av området, men har også deltatt i en partssammensatt arbeidsgruppe som i 1994 gjennomførte en generell undersøkelse om utviklingen av lokal lønnspolitikk. AAD har imidlertid ikke etablert rutiner for å foreta en jevnlig evaluering av de retningslinjer og rammebetingelser som er lagt til grunn for utvikling av lokal lønnspolitikk. Dette representerer en svakhet i forhold departementets ansvar for å følge opp utviklingen på området.

Undersøkelsen viser også at AAD ikke har oversikt over hvilke fagdepartementer og underliggende virksomheter som har innført systemer/kriterier for

stillingsvurdering, og heller ikke over hvilke typer systemer/kriterier de i såfall har innført. Når det gjelder departementenes og de underliggende virksomheters *erfaringer* med slike systemer/kriterier viser AAD til pilotprosjektet departementet selv hadde regien for og til en undersøkelse foretatt av Institutt for Samfunnsforskning i 1994. Sistnevnte er imidlertid en undersøkelse som først og fremst analyserer stillingsvurderingssystemer ut fra et likestillingsperspektiv og inneholder ikke noen generell analyse av erfaringene med slike systemer/kriterier innenfor staten. Departementet har heller ikke siden gjennomført nye undersøkelser av erfaringene med bruk av systemer/kriterier for stillingsvurdering i staten.

AAD har heller ikke noen oppdatert oversikt over hvor mange departementer og underliggende virksomheter som har systemer/kriterier for ytelses-/personvurdering, og heller ikke over hvilke typer systemer/kriterier de i såfall har innført. Departementet viser til en undersøkelse som ble gjennomført i 1994 og som er oppsummert i «Lokal lønnspolitikk i staten – Innstilling fra en partssammensatt arbeidsgruppe» fra 1995.

I det opplysningsmaterielle som er utarbeidet om lokal lønnspolitikk er systemer/kriterier for stillingsvurdering og ytelses-/personvurdering gitt en fremtredende plass. AAD mener nå at disse virkemidlene ikke lenger har en like sentral posisjon som da det nye lønnsystemet ble innført i 1991. Departementet har imidlertid i liten grad tatt initiativ til at det er blitt gjennomført undersøkelser som kan gi svar på hvorfor disse systemene ikke lenger har en like sentral posisjon, og departementet har heller ikke noen systematisk oversikt over hvilke virkemidler som er kommet isteden. AAD synes derfor å ha spilt en passiv rolle m.h.t. å følge utviklingen på området og å påse at den er i tråd med de overordnede målene med lokal lønnspolitikk. Den manglende oppfølgingen på dette området har også resultert i at erfaringsutvekslingen departementene i mellom har vært ufullstendig og lite systematisk, og dette kan også forklare forskjellene departementene i mellom m.h.t. hvor langt de er kommet i å utvikle virkemidlene.

Når det gjelder arbeidet med å utvikle personal-/kompetanseplaner fremgår det av undersøkelsen at Statskonsult i 1998 arbeidet med å utvikle systemer for å effektivisere og lette arbeidet med å kartlegge kompetansen blant medarbeiderne i de enkelte departementer og underliggende virksomheter. Undersøkelsen viser imidlertid at AAD pr. mars 1998 ikke hadde tilfredsstillende oversikt over hvor langt departementene og underliggende virksomheter har kommet m.h.t. til å utarbeide personal-/kompetanseplaner. En slik oversikt kan gjøre det lettere å vite hvilke departementer og underliggende virksomheter som trenger bistand/veiledning med å utvikle personal-/kompetanseplaner.

AAD holder seg informert om resultatene av lokale lønnsforhandlinger gjennom rapporteringsskje-

maer fra alle forhandlingsstedene, men opplyste at det utover disse skjemaene ikke utarbeides statistikk for hele statsforvaltningen som viser hvor mye som skytes til av egne midler. Departementet opplyste at det heller ikke har noen oversikt over bruken av forhandlinger etter HTA pkt. 2.3.4 bokstav a og c, men mener bruken av denne type forhandlinger til en viss grad kan leses ut av lønnsglidningsstatistikken. Det kan stilles spørsmål ved om det bør utarbeides felles statistikk for alle forhandlingsstedene som viser bruken av forhandlinger både etter HTA pkt. 2.3.3 og 2.3.4 bokstav c. Med slik statistikk ville det enkelte forhandlingssted selv få oversikt over om det ligger høyt eller lavt m.h.t. bruken av disse virkemidlene. Dersom departementene ser en slik statistikk i forhold til en turnoverstatistikk for alle departementene, vil de dessuten i større grad være i stand til legge bruken av disse virkemidlene på et riktig nivå. Å ta initiativet til at det etableres rutiner for utarbeidelse av slike statistikker er AADs ansvar.

AADs oppfølging overfor fagdepartementene og deres underliggende virksomheter synes generelt å være preget av AAD ikke har spilt en aktiv rolle m.h.t. å være pådriver for utvikling av lokal lønnspolitikk. Et problem kan ha vært at AAD ikke har hatt egne virkemidler på området.

3 ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONS- DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har i brev av 9. august 1999 avgitt uttalelse til rapporten.

Departementet bemerker at det begrensede utvalget som rapporten i hovedsak dekker utgjør om lag 4300 tilsatte i departementene, og at rapporten derfor ikke kan sies å være representativ for utviklingen på dette området i staten, både fordi andelen tilsatte i departementene er lavt i forhold til staten for øvrig, og fordi departementenes virksomhet er av en annen karakter enn flertallet av de statlige virksomhetene.

I sin uttalelse til rapporten peker AAD på at et sentralt utgangspunkt er at det til enhver tid er opp til de sentrale parter å bli enige om hvorvidt lønnsdannelsen bør skje sentralt og/eller lokalt ut fra de økonomiske og politiske forutsetninger. Etter departementets oppfatning har partene gjennom de sentrale lønnsforhandlingene mulighet til å ha en rimelig kontroll over både lønnsstruktur og lønnsutvikling.

AAD peker på at det formelle grunnlaget for utvikling av lokal lønnspolitikk i praksis bl.a. vil kunne innebære at én tjenestemannsorganisasjon i en virksomhet kan forhindre at det blir etablert en omforent lokal lønnspolitikk, selv om de øvrige tjenestemannsorganisasjonene og arbeidsgiver er enige. Terskelen for å komme fram til enighet om en lokal lønnspolitikk kan derfor være høy. Selv om partene lokalt kommer fram til en omforent lokal lønnspoli-

tikk, kan det likevel være slik at både de enkelte tjenestemannsorganisasjoner og arbeidsgiver har utformet en skriftlig lønnspolitikk for sin del. I de virksomheter hvor dette er tilfelle, vil partene måtte føre de lokale forhandlingene på grunnlag av sin *egen* lokale lønnspolitikk, og ikke ut fra en felles plattform som partene er enige om.

AAD gir uttrykk for at begrepene «markedet» og «markedselementet» slik de benyttes i rapporten er uklare. Departementet peker på at markedssituasjonen er ulik både mellom departementene og mellom de enkelte stillingsgrupper i departementene. Virksomhetene internt i staten bør etter departementets oppfatning utvise aktsomhet m.h.t. kun å konkurrere på lønn som virkemiddel for å rekruttere og beholde medarbeidere, fordi det kan bidra til en uønsket lønnsglidning/-heving for enkelte stillingsgrupper i statlig sektor. En utvikling i denne retning vil være i strid med de politiske føringene som er lagt på inntektsutviklingen, og likeledes med føringene som de sentrale avtaleparter har lagt for forhandlingene (eks. «Solidaritetsalternativet» og «Arntsenutvalget»). Departementet anfører at det i det statlige tariffområdet under ett er relativt få grupper som vil være konkurranseutsatt i forhold til privat sektor.

Departementet peker på at begrepet «turnover» ikke er definert eller problematisert i særlig grad i Rikrevisjonens rapport. Det pekes på at «turnover» er et komplekst og til dels konjunkturavhengig begrep som må søkes forklart i flere årsaksforhold, eksterne forhold så vel som interne. Lønn vil være én av flere faktorer som virker inn på turnover i departementene. Trolig vil det være et samspill av flere faktorer som kan forklare grad av turnover i den enkelte virksomhet. Først når årsakene til turnover er klarlagt, vil det være naturlig å iverksette adekvate tiltak.

Når det gjelder AADs ansvar som sentralt arbeidsgiverorgan på området, peker departementet på at det selv primært er et rammedepartement med bl.a. systemansvar for statens arbeidsgiverpolitikk, mens det operative ansvaret ligger til fagdepartementene.

AAD opplyser at det ikke er dets oppgave å vurdere eller å gi pålegg om hvilke av virkemidlene som skal brukes av den enkelte virksomhet, for eksempel et departement. Departementet uttaler at det er partene lokalt som selv må vurdere hvilke virkemidler de vil benytte seg av, og dernest om de vil bruke alle eller bare et utvalg av de virkemidlene som er tilgjengelige.

Når det gjelder personalplaner og kompetansebehov bemerker AAD at det har initiert en rekke undersøkelser og tiltak innen disse områdene hvor ulike statlige virksomheter har inngått i utvalgene. Det pekes på utvalgene har vært bredere enn bare departementene, og at undersøkelsene dermed også har et mer omfattende nedslagsfelt. På oppdrag fra AAD gjennomførte ECON i 1994 en analyse av behovet

for kompetanseutvikling i staten fram til år 2002 (ECON-rapport 104/94). I denne rapporten gjennomgås ulike problemstillinger i forbindelse med mobilitet (turnover). Institutt for samfunnsforskning (ISF) har i 1999 utarbeidet en rapport finansiert av AAD hvor søkelyset rettes mot jobb- og arbeidskraftsmobilitet i privat og offentlig sektor (ISF-rapport 99/94). Videre opplyser AAD at det i h.h.t. HTA pkt. 5.6 er satt av 43 mill. kroner i tariffperioden for å stimulere til økt satsing på kompetanseutvikling i virksomhetene. Det er her lagt til rette for at virksomhetene bl.a. kan søke om midler til utvikling av metoder og verktøy i forbindelse med kartlegging, planlegging og evaluering av kompetansetiltak. I h.h.t. HTA pkt. 5.7 ble det i 1998 også nedsatt en partssammensatt arbeidsgruppe for å utrede hvordan etter- og videreutdanningsreformen kan tilpasses det statlige tariffområdet på en god måte. Arbeidsgruppen leverte i mars 1999 innstillingen «Ny giv». Arbeidet i gruppen skal videreføres ut tariffperioden. I forbindelse med arbeidet i denne gruppen har dessuten FAFO gjennomført to forskningsprosjekter. Det ene hadde som målsetting å øke kunnskapsgrunnlaget for rekrutterings- og kompetansepolitikken i staten, mens det andre hadde som målsetting å få oversikt over utbredelsen av etter- og videreutdanning blant lærere i grunnskolen og den videregående skolen. Dessuten har Statistisk sentralbyrå gjennomført en undersøkelse på oppdrag fra AAD om «Statsansattes vurdering av arbeidsforhold 1998», hvor søkelyset rettes mot statsansattes vurdering av ulike sider av sin arbeidssituasjon, herunder vurdering av lønnsforhold mv. AAD fremhever at det vil prioritere kompetanseutvikling i staten i årene fremover.

AAD kan ikke se at departementet er pålagt å ha oppdaterte oversikter over, og i såfall hvilke typer, stillingsvurderingssystemer og ytelses-/personvurderingssystemer som statlige virksomheter har innført til enhver tid. Departementet opplyser at det foretar en løpende vurdering av hvilke rapporteringsoppgaver det er nødvendig å pålegge virksomhetene ut fra hvilken nytte man vil ha av ulik type informasjon både lokalt og sentralt. Når det gjelder systemer for stillingsvurdering og ytelses-/personvurdering har AAD ikke funnet det formålstjenlig å pålegge virksomhetene innrapportering. AAD kan heller ikke se at Riksrevisjonen har sannsynliggjort hva nytteverdien skulle være av slik rapportering. Så lenge nytteverdien er usikker, mener AAD at overordnet myndighet må være varsom med å pålegge virksomhetene ytterligere rapporteringsplikt. Departementet begrunner dette med at det vil beslaglegge betydelige tids- og personellressurser både hos de virksomhetene som har slik rapporteringsplikt, og hos vedkommende organ som mottar og skal bearbeide opplysningene.

AAD peker på at lokal lønnspolitikk utgjør ett av flere elementer innenfor statens personalpolitikk, og

må vurderes som sådan. Etter departementets oppfatning lar det seg vanskelig gjøre å gi en korrekt fremstilling av lokal lønnspolitikk uten samtidig å plassere den innenfor den kontekst som den er en del av. AAD kan ikke se at Riksrevisjonen har omtalt hvilken plass lokal lønnspolitikk har som ett element av flere i statens personalpolitikk.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere arbeidet med å utvikle lokal lønnspolitikk i departementene og departementenes oppfølging av lokal lønnspolitikk i underliggende etater/virksomheter. Undersøkelsen har omfattet samtlige departementer. Riksrevisjonen har ikke hatt som målsetting å kunne si noe om lokal lønnspolitikk innenfor hele statsforvaltningen, men betrakter departementene som en meget viktig del av statsforvaltningen når det gjelder utvikling av lokal lønnspolitikk.

I St.meld. nr. 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk heter det at arbeidsmarkedssituasjonen er blant de forhold som vil avgjøre hvilken vekt man skal legge på de ulike virkemidler, lønn inkludert. Det er naturlig å tolke dette som at det må aksepteres at statlige virksomheter for å beholde spesielt kvalifiserte medarbeidere i større grad må kunne tilpasse lønnsnivået for disse til det nivået som gjelder på arbeidsmarkedet. I denne forbindelse har virksomhetene mulighet til å bruke de virkemidler som ligger i HTA pkt. 2.3.3 og 2.3.4 bokstav c til å gi lønnstillegg til arbeidstakere som er spesielt utsatt for konkurranse på arbeidsmarkedet. På denne måten vil virksomhetene kunne redusere turnover for konkurranseutsatte stillingsgrupper, og dermed i større grad beholde viktig nøkkelpersonell.

Undersøkelsen viser at departementenes turnover både generelt og særlig innenfor enkelte stillingsgrupper synes å ligge på et såpass høyt nivå at det vil kunne representere et problem. Spesielt stillingsgruppen saksbehandlere har i flere departementer hatt turnover som har oversteget 30 %.

Riksrevisjonens rapport inneholder en analyse av om det er en sammenheng mellom størrelsen på turnover i det enkelte departement og hvor mye departementet skyter inn av egne budsjettmidler til lokale forhandlinger etter HTA pkt. 2.3.3, samt hvor omfattende det bruker forhandlinger etter HTA pkt. 2.3.4 bokstav c. Analysen viser at det ikke er noen slik sammenheng, og at det er store ulikheter mellom departementene når det gjelder bruken av disse virkemidlene.

Undersøkelsen viser at ni departementer ikke hadde utarbeidet tilstrekkelig tallmateriale til at de i forbindelse med undersøkelsen kunne fremlegge fullstendige turnovertall kategorisert etter stillingsgrupper for årene 1996 og 1997.

AAD gir uttrykk for at begrepene «markedet» og «turnover» ikke er tilstrekkelig definert i Riksrevisjonens rapport. Til dette vil Riksrevisjonen bemerke at undersøkelsen har lagt det enkelte departements egen oppfatning av disse uttrykkene til grunn.

Som «rammedepartement» på området har AAD et ansvar m.h.t. å evaluere og vurdere de retningslinjer og rammebetingelser som er lagt til grunn for den reformen som utvikling av lokal lønnspolitikk i staten representerer. En forutsetning for å kunne ivareta dette ansvaret er at AAD har en oversikt over hvor langt fagdepartementene er kommet m.h.t. å utvikle lokal lønnspolitikk, herunder ha en samlet kjennskap til hvilke virkemidler departementene benytter i den lokale lønnspolitikken. På denne bakgrunn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om ikke AAD bl.a. bør ha en viss oversikt over hvilke stillingsvurderingssystemer og ytelses-/personvurderingssystemer som benyttes i departementene, og en total oversikt over den lokale lønnsdannelsen. Det kan også stilles spørsmål ved hvorfor dette temaet ikke i større grad er blitt belyst i de forskningsprosjekter som på oppdrag fra AAD er gjennomført på området lokal lønnspolitikk i staten.

5 ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONS- DEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet som i brev av 4. oktober 1999 har svart:

«AAD har følgende merknader til Dokument nr. 3:4

Punkt 2 Oppsummering av undersøkelsen

side 5, Tabell 1 og følgende formulering i første avsnitt

’Riksrevisjonen har foretatt en analyse av om det er sammenheng mellom størrelsen på turnover i det enkelte departement og hvor mye departementet skyter inn av egne budsjettmidler til lokale forhandlinger etter HTA pkt 2.3.3, dvs om turnovernivået synes å påvirke det enkelte departements bruk av dette virkemiddelet.’

Så lenge de tall som Riksrevisjonen har oppgitt for turnover blant departementene for 1996–1997 i tabell 1 ikke baseres på en felles definisjon av begrepet, er det ikke mulig å si noe sikkert om hva de oppgitte tall inneholder. Dette faktum innebærer også at tallene ikke er sammenlignbare mellom departementene. AAD vil reise spørsmål om hvor pålitelige tallene er mht mål for den reelle turnover i departementene for perioden 1996–97. At ulike definisjoner legges til grunn, representerer en betydelig feilkilde hva angår tallmaterialets informasjonsverdi.

En viss andel turnover vil både være naturlig og ønskelig i enhver virksomhet – også i departementene. Det sentrale spørsmål i denne sammenheng er når andelen turnover overskrider grensen for hva virksomheten anser som ønskelig. Hvor denne grensen går er ikke gitt, men må vurderes i det enkelte tilfelle og av den enkelte virksomhet.

side 7, og følgende formulering i siste avsnitt

'Undersøkelsen viser at 12 av departementene i forkant av de lokale lønnsforhandlingene etter HTA pkt 2.3.3 har utarbeidet tallmateriale/statistikk som viser status for den generelle lønnsutviklingen i departementet, mens 4 av departementene ikke har gjort det. Statistikk spesifisert i forhold til f eks stillingsgrupper, avdeling, seksjon og kjønn vil i tillegg være et viktig verktøy ved de lokale forhandlingene. Undersøkelsen viser at 9 departementer ikke har slik statistikk. Uten slike data mangler en viktig forutsetning for å kunne foreta en korrekt vurdering av hvilke grupper eller organisasjonsmessige enheter som bør prioriteres ved lokale forhandlingene.'

Når det gjelder lønnsutviklingen i det statlige tariffområdet, herunder departementene, vil AAD bemerke at dette statistiske materialet blir innsamlet av departementet i forbindelse med Statens sentrale tjenestemannsregister (SST). Tjenestemannsregisteret omfatter alle statlige virksomheter hvor arbeidstakerne får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt etter statens lønnsregulativ. Statistikken, som har en høy detaljgrad, blir utgitt årlig i form av rapporten «Lønnsstatistikk – Statsforvaltningen». Lønnsutviklingen for skoleverket utgis som egen rapport.

AAD vil også opplyse om at det i tillegg til ovennevnte, blir utarbeidet egen statistikk for lønnsutviklingen for departementene med utgangspunkt i SST. Statistikken blir utformet etter departementenes egne ønsker og behov – og blir sendt departementene i forbindelse med de årlige lokale lønnsforhandlingene.

side 9, og følgende formulering i annet avsnitt

'AAD har imidlertid ikke etablert rutiner for å foreta jevnlig evaluering av de retningslinjer og rammebetingelser som er lagt til grunn for utvikling av lokal lønnspolitikk. Dette representerer en svakhet i forhold til departementets ansvar for å følge opp utviklingen på området.'

I forbindelse med ovennevnte formulering vil AAD vise til følgende tiltak som tilsammen har bidratt til at departementet har en tilfredsstillende kjennskap til lokal lønnspolitikk i staten

- *AAD har etablert flere faste fora i form av årlige personallederkonferanser for statlige virksomheter, og i tillegg et personalsjefforum med flere*

- årlige møter i samarbeid med fagdepartementene, hvor det bl.a. er anledning til å drøfte aktuelle problemstillinger omkring lokal lønnspolitikk*
- *AAD gjennomfører forberedende møter med samtlige departementer og enkelte av virksomhetene foran hvert hovedtariffoppgjør hvor eventuelle problemer med å rekruttere og beholde personell blir drøftet*
- *AAD har igangsatt en rekke forskningsprosjekter på dette området, blant annet ved LOS-senteret og ved Institutt for samfunnsforskning*
- *AAD har løpende kontakt og dialog både med arbeidsgiversiden (etater og fagdepartementene) og med tjenestemannsorganisasjonene på dette området*
- *AAD gjennomfører opplæring bl.a. i lokal lønnspolitikk på forespørsel fra fagdepartementene og/eller ytre etater*
- *AAD gjennomfører rapportering fra samtlige forhandlingssteder i forbindelse med de lokale forhandlingene – og foretar en evaluering av resultatene.*

Gjennom disse tiltakene har AAD en god oversikt mht lokal lønnspolitikk i staten, slik at departementet er i stand til å gjennomføre sitt systemansvar på en hensiktsmessig måte. AAD kan forøvrig ikke se at undersøkelsen gir grunnlag for å hevde at fagdepartementene har gitt uttrykk for misnøye med oppfølgingen på området.

side 9, og følgende formulering i siste avsnitt

'AAD synes derfor å ha spilt en passiv rolle mht å følge utviklingen på området og påse at den er i tråd med de overordnede målene med lokal lønnspolitikk. Den manglende oppfølgelsen på dette området har også resultert i at erfaringsutvekslingen departementene i mellom har vært ufullstendig og lite systematisk, og dette kan også forklare forskjellene departementene i mellom mht hvor langt de er kommet i å utvikle virkemidlene.'

AAD er uenig i den vurdering som Riksrevisjonen her gir uttrykk for – og kan ikke se resultatene i undersøkelsen gir dekning for en slik påstand. AAD vil i den forbindelse vise til kulepunktene ovenfor.

Vi kan ikke se at ovennevnte tiltak gir grunnlag for å hevde at AAD har spilt en passiv rolle. Vi kan heller ikke se at dette kan betegnes som en manglende oppfølging fra AADs side som har resultert i at erfaringsutvekslingen departementene i mellom har vært ufullstendig og lite systematisk – og at dette kan forklare forskjellene departementene i mellom mht hvor langt de er kommet i å utvikle virkemidlene.

Når det gjelder bruken av virkemidlene i den lokale lønnspolitikken er det partene lokalt – og ikke AAD – som selv må vurdere hvilke virkemidler de vil benytte seg av – om de vil bruke alle eller bare et ut-

valg av de virkemidlene som er tilgjengelige. Dette er en grunnleggende forutsetning i forbindelse med enhver virksomhets utvikling og utøving av lokal lønnspolitikk. Virksomhetenes behov er ulike – og behovene for en og samme virksomhet vil endre seg over tid. AAD vil forøvrig vise til at Riksrevisjonen selv har uttalt i rapporten, at det er den enkelte virksomhet som selv skal avgjøre hvordan den best kan velge og anvende de lønnsrelaterte virkemidler for å oppfylle mål og resultatkrav.

side 10, og følgende formulering i tredje avsnitt

’Det kan stilles spørsmål ved om det bør utarbeides en felles statistikk for alle forhandlingsstedene som viser bruken av forhandlinger både etter HTA pkt 2.3.3 og 2.3.4 bokstav c). Med en slik statistikk ville det enkelte forhandlingssted selv få oversikt over om det ligger høyt eller lavt mht bruken av disse virkemidlene. Dersom departementene ser en slik statistikk i forhold til en turnoverstatistikk for alle departementene, vil de dessuten i større grad være i stand til å legge bruken av disse virkemidlene på et riktig nivå.’

AAD vil peke på at ovennevnte antakelse er heftet med usikkerhet av flere grunner.

For det første, er det turnover i egen virksomhet som vil være avgjørende for om, og i tilfelle hvor stor andel egne midler det samme departementet skyter til den sentralt fastsatte rammen – og ikke hvor stor turnover andre departementer har.

For det andre, vil en slik statistikk kun synliggjøre hvordan situasjonen var på et tidligere tidspunkt – og ikke hvordan den er eller vil bli. Om tiltak mot uønsket turnover skal ha noen effekt av betydning, må de settes inn i forkant og ikke i etterkant.

For det tredje, innebærer de ulike budsjetttramene til at departementene i utgangspunktet ikke har like muligheter for å skyte til egne midler ved lokale forhandlinger.

Sist, men ikke minst, vil en slik statistikk kunne ha en kostnadsdrivende effekt.

De departementene som har et lavere tilskudd av egne midler enn gjennomsnittet for departementene – vil kunne bruke den statistiske fordelingen (og ikke de reelle behov) som argument for å øke sitt tilskudd av egne midler.

Punkt 3 Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer

side 12, første avsnitt

AAD vil be om at referanse til følgende undersøkelser som departementet har tatt initiativ til blir innarbeidet på side 12, første avsnitt: Nordhaug, Odd: «Personalledelse og kompetanse-utvikling i staten» (AD 1993) og Nordhaug, Odd: «Kompetansestyring

i statlige virksomheter, kommuner og private bedrifter» (PSD 1997).

Punkt 4 Riksrevisjonens bemerkninger

side 13, sjette avsnitt

I forbindelse med AADs merknad vedrørende den mangelfulle definisjonen av begrepene «markedet» og «turnover», bemerker Riksrevisjonen at undersøkelsen har lagt det enkelte departements egen oppfatning av disse uttrykkene til grunn. I og med at begrepene har en så sentral plass i rapporten, vil det også være naturlig å forvente at departementenes definisjoner av begrepene på en eller annen måte kommer til uttrykk. AAD kan ikke se at departementenes ulike definisjoner er gjengitt i rapporten.

Så lenge de tall som Riksrevisjonen har oppgitt for turnover blant departementene for 1996–1997 i tabell 1 ikke baseres på en felles definisjon av begrepet, er det ikke mulig å si noe sikkert om hva de oppgitte tall inneholder. Dette faktum innebærer også at tallene ikke er sammenlignbare mellom departementene. AAD vil reise spørsmål om hvor pålitelige tallene er mht mål for den reelle turnover i departementene for perioden 1996–97. At ulike definisjoner legges til grunn, representerer en betydelig feilkilde hva angår tallmaterialets informasjonsverdi – og bidrar også til å svekke den analyse som er foretatt.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen har i oversikten over turnovernivået i departementene lagt det enkelte departements egen oppfatning av begrepet «turnover» til grunn. I den grad det innenfor statsforvaltningen foreligger ulike oppfatninger om hva som ligger i dette begrepet, bør AAD som fagdepartement på området ta initiativ til å foreta en begrepsavklaring, slik at det kan utarbeides pålitelige turnoverstatistikker. I heftet «Lokal lønnspolitikk i staten – Innstilling fra en partssammensatt arbeidsgruppe» fra 1995 er turnover tall nevnt som eksempel på hva personal- og lønnsstatistikken kan inneholde. I de intervjuene Riksrevisjonen foretok pekte flere departementer på at turnover tall vil kunne være et blant flere kriterier for å måle effektene av den lokale lønnspolitikken. I denne sammenheng vil det være viktig at turnover tallene er mest mulig objektive og konsistente.

AAD har i svarbrevet av 4. oktober 1999 kommet med nye opplysninger når det gjelder utarbeidelse av lønnsstatistikk for departementene. Departementet opplyser at det blir utarbeidet egen statistikk for departementene med utgangspunkt i Statens sentrale tjenestemannsregister, og at denne statistikken blir utformet etter departementenes egne ønsker og behov, og blir sendt departementene i forbindelse med de årlige lokale lønnsforhandlingene.

Riksrevisjonens undersøkelse viser imidlertid at ni departementer ikke hadde spesifisert statistikk, f.eks. i forhold til stillingsgrupper, avdeling, seksjon og kjønn.

I Riksrevisjonens undersøkelse er det stilt spørsmål ved om det bør utarbeides en felles statistikk for alle forhandlingsstedene som viser bruken av forhandlinger etter HTA pkt. 2.3.3 og 2.3.4 bokstav c). Med slik statistikk ville det enkelte forhandlingssted selv få oversikt over om det ligger høyt eller lavt m.h.t. bruken av disse virkemidlene. En slik statistikk ville også være nyttig i forbindelse med de årlige sentrale justeringsforhandlingene, f.eks. ved at man da i større grad ville kunne se hvordan de ulike stillingsgruppene har kommet ut av de lokale forhandlingene. Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke ser behovet for en slik statistikk.

Etter Riksrevisjonens oppfatning har AAD som «rammedepartement» på området et ansvar for å evaluere og vurdere de retningslinjer og rammebetingelser som er lagt til grunn for den reformen som utvikling av lokal lønnspolitikk i staten representerer. En forutsetning for å kunne ivareta dette ansvaret er at AAD har en oversikt over hvor langt fagdepartementene er kommet når det gjelder å utvikle lokal lønnspolitikk, herunder ha en samlet kjennskap til den lokale lønnsdannelsen og hvilke virkemidler

departementene benytter i den lokale lønnspolitikken.

AAD gir i sitt svar uttrykk for at de har holdt seg orientert om arbeidet med utvikling av lokal lønnspolitikk gjennom å initiere ulike forskningsprosjekter som har hatt som mål å evaluere deler av området. Departementet deltok også selv i en partssammensatt arbeidsgruppe som i 1994 gjennomførte en generell undersøkelse om utviklingen av lokal lønnspolitikk. Departementet er derfor ikke enig med Riksrevisjonen i at det har spilt en passiv rolle når det gjelder oppfølgingen av området. Etter Riksrevisjonens oppfatning har imidlertid AAD ikke etablert tilstrekkelige rutiner for å foreta jevnlig evalueringer av de retningslinjer og rammebetingelser som er lagt til grunn for utvikling av lokal lønnspolitikk. Undersøkelsen viser også at AAD ikke har tilfredsstillende oversikt over status og erfaringer i departementene når det bl.a. gjelder systemer/kriterier for stillings- og ytelsesvurdering. I tillegg har AAD manglende oversikt over turnoversituasjonen innenfor departementsområdet. Denne mangelen på oversikt over viktige områder innenfor lokal lønnspolitikk representerer en svakhet i forhold til departementets ansvar for å følge opp utviklingen på lønns- og personalområdet i staten.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Tore Haugen

Eivind Eckbo

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Lokal lønnspolitikk i departementene og departementenes oppfølging av lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter

Innhold

	Side
Sammendrag	13
1 Innledning	14
1.1 Bakgrunn	14
1.2 Beskrivelse av området	14
1.3 Formål og problemstillinger	15
1.4 Avgrensning	15
2 Metoder og gjennomføring	16
2.1 Datainnsamling	16
2.2 Fremstilling av data	16
3 Revisjonskriterier	17
3.1 De overordnede målene med lokal lønnspolitikk	17
3.2 AADs ansvar som sentralt arbeidsgiverorgan på området	18
3.3 Fagdepartementenes ansvar i forbindelse med lokal lønnspolitikk	18
3.2.1 Fagdepartementenes ansvar for utvikling av lokal lønnspolitikk i egen institusjon	18
3.3.2 Lokale forhandlinger etter Hovedtariffavtalens pkt 2.3.3	19
3.3.3 Fagdepartementenes oppfølging av underliggende virksomheter	20
4 Faktabeskrivelse	21
4.1 AADs ivaretagelse av sitt ansvar som sentralt arbeidsgiverorgan på området	21
4.1.1 AADs ivaretagelse av sitt ansvar mht å utvikle sektorovergripende regelverk, strategier og standarder	21
4.1.2 AADs ivaretagelse av sitt ansvar mht oppfølging av fagdepartementene	22
4.1.3 AADs ivaretagelse av sitt ansvar i forbindelse med avgjørelse om forhandlingssted for lokale lønnsforhandlinger	23
4.1.4 De økonomiske kostnadene ved lokal lønnspolitikk og AADs vurdering av effektene ved lokal lønnspolitikk	24
4.2 Status for lokal lønnspolitikk i de enkelte fagdepartementer	24
4.2.1 Fagdepartementenes ansvar for utvikling av lokal lønnspolitikk i egen institusjon	24
4.2.2 Turnover innenfor ulike stillingskategorier og rekruttering/avgang innenfor ulike kompetansegrupper	30
4.2.3 Lokale forhandlinger	33
4.2.4 Fagdepartementenes oppfølging av underliggende virksomheter	43
4.2.5 Kostnadene ved å utvikle og administrere en lokal lønnspolitikk	45
4.2.6 Effekter av den lokale lønnspolitikken	45
4.2.7 Status i fagdepartementenes arbeid med lokal lønnspolitikk	47
5 Vurderingsdel	48
5.1 De overordnede målene med lokal lønnspolitikk	48
5.2 Status i fagdepartementenes arbeid med utvikling av lokal lønnspolitikk	48
5.3 Departementenes oppfølging av underliggende virksomheter	51
5.4 AADS ivaretagelse av sitt ansvar som sentralt arbeidsgiverorgan på området	51

Sammendrag

Formålet med analysen har vært å vurdere arbeidet med å utvikle lokal lønnspolitikk i departementene, sett i forhold til de overordnede politiske og administrative målsettingene på området. Videre har analysen omfattet departementenes oppfølging av lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter.

Det sentrale mål for statens personal- og ledelsespolitikk er å bidra aktivt til at statsforvaltningen og den enkelte virksomhet lykkes i å nå de pålagte mål, gjennom at ledere og ansatte har riktig kompetanse og gjør en god jobb. Utviklingen av en lokal lønnspolitikk er et av flere virkemidler for å nå dette målet. Riksrevisjonens undersøkelse viser imidlertid at det fortsatt gjenstår en del før den lokale lønnspolitikken i departementene kan sies å være tilstrekkelig utviklet. Bl a er det flere departementer som ikke har tatt alle anbefalte virkemidler i bruk, og i mange departementer gjenstår det også en del mht å bruke virkemidlene på en mest mulig effektiv måte.

Riksrevisjonen har foretatt en analyse av om det er en sammenheng mellom størrelsen på turnover i det enkelte departement og hvor mye departementet skyter inn av egne budsjettmidler til de årlige lokale lønnsforhandlingene. Analysen viser at det ikke synes å være noen sammenheng mellom turnovernivået og hvor store beløp som skytes inn av det enkelte departement.

Videre er det foretatt en sammenligning av turnover og bruken av den mulighet som ligger i Hovedtariffavtalen (HTA) til å gi tillegg til spesielt kvalifiserte medarbeidere som det er vanskelig å rekruttere eller beholde. Analysen viser at det er vanskelig å påvise at de departementer som har høyest turnover generelt er blant de departementer som gir slike tillegg til en stor andel av sine ansatte, og det er heller ikke slik at de departementer som har lavest turnover generelt er blant de der det er minst vanlig å gi slike tillegg.

Selv om det nye lønnsystemet ble innført allerede i 1991 synes målene med utvikling av lokal lønnspolitikk fortsatt ikke å være nådd. En forklaring på dette kan være at AAD ikke i tilstrekkelig grad har holdt seg orientert om virkningene av lokal lønnspolitikk i fagdepartementene og derfor ikke har kunnet følge opp og tilpasse virkemidlene til målene. Undersøkelsen viser at AAD har begrenset oversikt over de store variasjonene departementene i mellom mht hvor mye som skytes inn ved forhandlinger etter HTA pkt 2.3.3 og hvor stor andel av de ansatte som får tillegg etter HTA pkt 2.3.4 bokstav c). Dermed er AAD heller ikke i stand til se om departementene bruker disse virkemidlene som forutsatt og om de gir de tilsiktede effekter.

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Mål- og resultatstyring har de senere årene blitt utviklet som en sentral styringsform innenfor norsk offentlig virksomhet. I Norge er reformen bl a behandlet gjennom St meld nr 35 (1991–92), om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Styringsformen innebærer bl a at overordnede myndigheter skal formulere mål og kreve resultater fra underliggende virksomheter, og at disse er gitt større frihet til å velge virkemidler som bidrar til å oppfylle mål- og resultatkravene.

Det nåværende lønssystemet i staten ble tatt i bruk fra og med 1. mai 1991 og inngår som en del av mål- og resultatstyringsreformen. Systemet bygger på mer fleksibilitet enn tidligere systemer, samtidig som det gir virksomhetene større mulighet til å bruke lønn som virkemiddel for å rekruttere, utvikle og beholde kvalifiserte medarbeidere. Lokale arbeidsgivere og berørte tjenestemannsorganisasjoner skal i fellesskap utforme en lokal lønnspolitikk. Den lokale lønnspolitikken skal danne fundamentet for både fremtidige forhandlinger i virksomheten, og for lønnsfastsettingen som foretas ved rekruttering til statsforvaltningen.

En tidligere undersøkelse har vist at utviklingen av lokal lønnspolitikk ikke er gjennomført innenfor alle statlige virksomheter. I heftet *Lokal lønnspolitikk i staten, Innstilling fra en partssammensatt arbeidsgruppe* fra januar 1995 (heretter kalt «Innstilling 1995») presenteres resultatene fra en spørreundersøkelse om status i arbeidet med lokal lønnspolitikk. Undersøkelsen viste at 54 % av virksomhetene oppgav at de hadde utviklet en felles lønnspolitikk, mens 46 % oppgav at de ikke hadde utviklet en felles lønnspolitikk. I undersøkelsen «Hva skjer med lønnspolitikken? Utvikling av lokale lønssystem i offentlig sektor» fra 1996 kom Forskningsstiftelsen FAFO fram til at praktiseringen av det nye lønssystemet bærer preg av at ulike lønssystemer og tradisjoner for lønnspolitikk lever side om side. Et resultat- og prestasjonsbasert lønssystem dominerer på det retoriske planet, mens et stillings- og kompetansebasert lønssystem fremdeles er dominerende på det praktiske planet.

Det er altså uvisst om målene med utvikling av lokal lønnspolitikk er nådd. På denne bakgrunn har Riksrevisjonen ønsket å foreta en nærmere undersø-

kelse av arbeidet med å utvikle lokal lønnspolitikk i departementene og departementenes oppfølging av lokal lønnspolitikk i underliggende etater/virksomheter.

1.2 BESKRIVELSE AV OMRÅDET

Nedenfor gis en beskrivelse av begrepet lokal lønnspolitikk og ulike virkemidler innenfor lokal lønnspolitikk.

Begrepet lokal lønnspolitikk

Lønnspolitikk kan defineres som målsettinger og prinsipper som skal danne basis for lønnsfastsettelsen. Lokal lønnspolitikk vil være retningslinjer eller føringer for lønsplassering og lønnsutvikling som utarbeides lokalt. Lokalt nivå er i denne sammenheng departement eller underliggende virksomhet med den enkelte tjenestemannsorganisasjon som motpart, i motsetning til sentralt nivå der AAD er arbeidsgiverpart og hvor arbeidstakernes interesser ivaretas av hovedsammenslutningene.

Stillingsvurderingssystemer

I februar 1993 utgav AAD heftet *Veiledning om stillingsvurdering i staten*. Her beskrives stillingsvurdering som en metode for å «veie», rangere og relatere stillinger i forhold til hverandre. Formålet er å etablere en logisk stillingsstruktur basert på stillingenes krav og innhold. Det poengteres at det er stilling og ikke person som skal vurderes, og at vurderingene bør foretas ut fra felles, aksepterte faktorer. Videre heter det at vurderingen skal baseres på fakta om stillingen – beskrivelse av mål, krav og oppgaver. Foruten å være et viktig hjelpemiddel i utformingen av den lokale lønnspolitikken, beskrives stillingsvurdering også som nyttig i andre sammenhenger: stillingsbeskrivelsene som danner grunnlaget for vurderingen av stillingene avklarer ansvarsområder og arbeidsoppgaver på en systematisk måte. Som eksempler på faktorer som stillingene kan analyseres i forhold til nevner veiledningen: vurderingsevne, planlegging/organisering og utdanning/kompetanse.

Ytelses-/personvurderingssystemer

Ifølge heftet *Lokal lønnspolitikk – Innstilling fra en partssammensatt gruppe* fra januar 1992 (heretter

kalt «Innstilling 1992») er personvurdering å vurdere den enkelte ansatte i forhold til stillingen. Vurderingen går nærmere bestemt ut på hva arbeidstakeren får ut av de oppgaver stillingen er pålagt og hvilke resultatmål som oppnås i forhold til de forventninger til måloppnåelse som er satt. Det nevnes følgende eksempler på vurderingsfaktorer: iderikdom, beslutningsevne, arbeidsprestasjoner, evne til å sette seg inn i nye oppgaver, aktiv støtte til virksomhetens beslutninger, initiativ, innsats, motivasjon, evne til å finne praktiske løsninger, pålitelighet, evne til å samarbeide og til å kommunisere med andre, evne til å tåle stress, fleksibilitet og serviceinnstilling. For lederstillinger er i tillegg følgende vurderingsfaktorer aktuelle: evne til å motivere og utvikle medarbeidere, evne til å administrere og fordele oppgaver og ansvar, evne til å planlegge/organisere og evne til å delegere oppgaver og personalledelse.

Personalplaner

På grunnlag av virksomhetens fremtidsplaner legges det opp en personalplan som gjør det mulig for etatsens ledelse å føre en målrettet lønns- og personalpolitikk. Personalplanen skal bl a inneholde en oversikt over hvilke kompetansebehov virksomheten har i planperioden for at målene skal kunne nås og hvilken kompetanse som allerede finnes.

Årlige lokale lønnsforhandlinger etter HTA (Hovedtariffavtalen i staten) pkt 2.3.3

I forhandlingene om nye hovedtariffavtaler og forhandlingene for annet avtaleår fastsettes rammen for de lokale lønnsforhandlinger. De lokale forhandlingene skal ta til så snart de sentrale avtaler er inngått og fordelingen av økonomiske midler mellom forhandlingsstedene er avsluttet. Forhandlingene skal foregå i de virksomheter som har fått forhandlingsadgang, og i departementet for departementets egne medarbeidere og de øvrige virksomheter i departementsområdet.

Lokale forhandlinger på særlig grunnlag etter HTA pkt 2.3.4

Det kan være behov for å løse spesielle situasjoner som oppstår i tariffperioden. I HTA fremgår det av pkt 2.3.4 at partene lokalt kan føre forhandlinger dersom det:

- har skjedd vesentlige endringer i de forhold som er lagt til grunn ved fastsetting av stillingens/arbeidstakernes lønn. I rimelig utstrekning tas også hensyn til endringer som har skjedd gradvis over lengre tid.
- er gjennomført effektiviseringstiltak uten produktivitetsavtale, men som har gitt gevinster som tilfredsstillende krav som er satt for inngåelse av slik avtale.
- er særlige vansker med å rekruttere eller beholde spesielt kvalifisert arbeidskraft.

1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med analysen har vært å vurdere arbeidet med å utvikle lokal lønnspolitikk i departementene, sett i forhold til de overordnede politiske og administrative målsettingene på området. Videre har analysen omfattet departementenes oppfølging av lokal lønnspolitikk i underliggende etater/virksomheter.

I denne sammenheng er følgende problemstillinger undersøkt:

- AADs ansvar som sentralt arbeidsgiverorgan på området lokal lønnspolitikk:
 - Hvordan har AAD klargjort sitt ansvar og definert overordnede mål og strategier?
 - Hvordan følger AAD opp kravene om resultatrapportering fra fagdepartementene?
 - I hvilken grad bidrar AAD til å initiere og fremme en lokal lønnspolitikk som stimulerer til utvikling og resultatoppnåelse?
 - Hvilke kriterier legger AAD til grunn for opprettelse av forhandlingssteder?
- Fagdepartementenes ansvar i forbindelse med lokal lønnspolitikk i egen virksomhet:
 - Hvilke virkemidler bruker departementene i arbeidet med å utøve lokal lønnspolitikk?
 - Hvordan anvender departementene ulike virkemidler for å nå virksomhetenes mål innenfor de rammene som lønnsystemet setter?
 - Kan det påvises en sammenheng mellom størrelsen på turnover og bruken av lønnspolitiske virkemidler som lokalt avsatte midler til forhandlinger og forhandlinger på særlig grunnlag (jf HTA pkt 2.3.3 og 2.3.4)
 - I hvilken grad er utviklingen av lokal lønnspolitikk i samsvar med de politiske og administrative forutsetningene?
- Fagdepartementenes oppfølging av lokal lønnspolitikk i sine underliggende virksomheter:
 - Hvordan klargjør departementene sitt ansvar og definerer overordnede mål og strategier for underliggende virksomheter?
 - Hvordan ivaretar fagdepartementene kravene til resultatrapportering fra sine underliggende virksomheter?
 - Hvilke tiltak har fagdepartementene iverksatt for at underliggende virksomheter skal utvikle en lokal lønnspolitikk som samsvarer med målsettingene?

1.4 AVGRENSNING

Kartleggingen er rettet mot arbeidsgiversiden og gjengir derfor dennes syn på status for lokal lønnspolitikk i det enkelte departement og i forhold til oppfølging av underliggende virksomheter. Det er således ikke undersøkt om arbeidstakersiden i de respektive departementer har samme oppfatning om status for lokal lønnspolitikk. Det er ikke foretatt kartlegging av lokal lønnspolitikk rettet direkte mot underliggende virksomheter.

2 Metoder og gjennomføring

2.1 DATAINNSAMLING

Analysen av lokal lønnspolitikk i samtlige departementer og deres oppfølging av underliggende virksomheter er basert på informasjon hentet inn gjennom dokumentanalyse og intervjuer. Innhenting av data har foregått i perioden mars 1998 til juli 1998.

Intervjuene ble gjennomført med bakgrunn i en intervjuguide som ble oversendt departementene på forhånd. På bakgrunn av AADs overordnede rolle på området ble det foretatt et eget intervju med Arbeidsgiveravdelingen i dette departementet for å kartlegge hvilke funksjoner departementet utfører i denne forbindelse.

Foruten en gjennomgang av dokumenter fra Storting, regjering og ulike utvalg, bygger dokumentanalysen på følgende dokumenter fra de ulike fagdepartementene: personalpolitiske retningslinjer, beskrivelse av stillingsvurderingssystemer, personalplaner, forhandlingsprotokoller og lønnsstatistikk.

Etter avsluttet datainnsamling ble det skrevet referater for samtlige departementer, der skriftlig og muntlig informasjon dannet grunnlaget for en beskrivelse av den lokale lønnspolitikken i hvert enkelt departement. Slik utdypet og supplerte datakildene hverandre. Referatene ble sendt til departementene til gjennomgang for å oppklare eventuelle mangler, feil, misforståelser eller feilaktige oppfatninger. I samme forbindelse ble departementene bedt om å komme med tilleggsopplysninger.

2.2 FREMSTILLING AV DATA

Datamaterialet er kategorisert og blir fremstilt gjennom tabeller og oversikter. Intervjuguiden, med en rekke på forhånd definerte svaralternativer, dannet utgangspunktet for kategoriseringen av dataene. I den grad det har vært hensiktsmessig, er det også foretatt en kategorisering av svar som er gitt på åpne spørsmål. Datainnsamlingen viste at begrepsbruken varierer mellom departementene. Dette kom f.eks. til uttrykk ved at departementene ofte brukte forskjellige begreper eller uttrykk på et virkemiddel i den lokale lønnspolitikken som reelt sett er det samme. For at kategoriseringen skal gi et mest mulig riktig bilde av den faktiske situasjonen har vi sett på innholdet i begrepene departementene har benyttet, og foretatt en kategorisering av datamaterialet ut i fra dette.

Et av siktemålene med undersøkelsen har vært å undersøke om det kan være en sammenheng mellom størrelsen på turnover og bruken av lønnspolitiske virkemidler som lokalt avsatte midler til forhandlinger og forhandlinger på særlig grunnlag (jf HTA, henholdsvis pkt 2.3.3 og 2.3.4). Videre er det foretatt en analyse av variasjonene i turnover mellom ulike stillingskategorier i årene 1996 og 1997. Turnover-tallene er utarbeidet av de enkelte departementene, og det kan være variasjoner mellom departementene i hvordan dette er gjort.

3 Revisjonskriterier

Kilder for revisjonskriteriene

Revisjonskriteriene er utledet av følgende kilder:

- NOU 1990:32 Statens lønnskomité av 1988
- St prp nr 75 (1990–91) Om lønnsregulering for de offentlige tjenestemenn m fl
- Innst S nr 161 (1990–91) Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lønnsregulering for de offentlige tjenestemenn m. fl
- St meld nr 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk
- Innst S nr 63 (1992–93) Statens forvaltnings- og personalpolitikk
- St prp nr 1 (1993–94) Administrasjonsdepartementet
- St prp nr 1 (1995–96) Administrasjonsdepartementet
- St prp nr 1 (1997–98) Planleggings- og samordningsdepartementet
- *Lokal lønnspolitikk – Innstilling fra en partssammensatt gruppe* fra januar 1992
- *Lokal lønnspolitikk i staten – Innstilling fra en partssammensatt arbeidsgruppe* fra januar 1995
- Hovedtariffavtalen i staten (HTA) 1. mai 1996 – 30. april 1998
- Økonomireglementet for staten fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996
- Bevilgningsreglementet
- Debatthftet *Arbeidsgiverfunksjonen i staten, politikk, prinsipper og roller* fra januar 1998

Lokal lønnspolitikks rettslige status

Det formelle grunnlaget for utvikling av en omforent lokal lønnspolitikk er verken forhandlinger eller drøftinger slik vi kjenner begrepene fra det statlige tariffområdet. Dersom partene ikke kommer til enighet, kan ikke de tillitsvalgte eller arbeidsgiver kreve voldgift, og arbeidsgiver kan ikke bruke sin styringsrett. Videre heter det i «Innstilling 1992» at utvikling av lokal lønnspolitikk ikke kan presses fram med makt. En omforent lokal lønnspolitikk (dvs en lønnspolitikk oppnådd ved enighet mellom partene) kan bare oppnås dersom politikken utformes slik at alle parter ser seg tjent med den. Incitamentet til utvikling av en lokal lønnspolitikk er at den kan være et virkemiddel for å nå virksomhetens mål.

Den lokale lønnspolitikken kan bare utformes innenfor:

- de lover og sentralt inngåtte avtaler som gjelder på området
- de budsjetter og fullmakter som den lokale virksomhet har fått

3.1 DE OVERORDNETE MÅLENE MED LOKAL LØNNSPOLITIKK

I St meld nr 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk beskrives personal- og ledelsespolitikken som en grunnpilar i Regjeringens arbeid for å reformere statlig sektor. Personalkostnadene utgjør en stor del av statens løpende utgifter. Bedre bruk av medarbeidernes ressurser vil derfor være en forutsetning for å få til en mer effektiv og målrettet statsforvaltning. Videre heter det at hovedmålet for personal- og ledelsespolitikken vil være å bidra aktivt til at statsforvaltningen og den enkelte virksomhet lykkes i å nå de pålagte mål, gjennom at ledere og ansatte har riktig kompetanse og gjør en god jobb. Dette skal oppnås bl a gjennom en lønnspolitikk som stimulerer til utvikling og resultater og gjennom å delegerer personalpolitiske virkemidler. Personalpolitiske virkemidler kan, foruten lønnspolitikken, være tildeling av arbeidsoppgaver, ansvar i arbeidssituasjonen, tilbud om kompetanseoppbygging og ulike sosiale goder.

I forbindelse med behandlingen av St meld nr 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk sluttet Stortinget seg til at mål- og resultatstyringssystemet skal benyttes for å måle forvaltningens evne til å komme fram til de resultater Stortinget forutsetter ved sine vedtak, jf Innst S nr 63 (1992–93).

Det nye lønnsystemet som ble innført med virkning fra 1. mai 1991 støtter oppunder mål- og resultatstyringsreformen. Systemet er mer fleksibelt enn tidligere systemer og åpner for at den enkelte virksomhet kan føre sin egen lokale lønnspolitikk. Den enkelte virksomhet skal selv – innenfor gitte rammebetingelser – avgjøre hvordan den best kan velge og anvende de lønnsrelaterte virkemidler for å oppfylle mål og resultatkrav. Den lokale lønnspolitikken skal ligge i bunn for lokale lønnsforhandlinger og lønnsopprykk. I St meld nr 35 (1991–92) heter det at utvikling av lokal lønnspolitikk på sikt bør føre til at en større del av lønnsdannelsen skjer lokalt. Den lo-

kale lønnspolitikken henger nært sammen med departementets/virksomhetens totale personalpolitikk, og må betraktes som en integrert del av denne.

Staten må også ta hensyn til markedskreftene for å trygge sitt personalbehov, slik at den blir i stand til å rekruttere og beholde kvalifiserte medarbeidere i konkurranse med andre arbeidsgivere. I denne sammenhengen vil lønn være et viktig virkemiddel. Lønnsfastsettelsen vil igjen bygge på virkemidler som lokale lønnsforhandlinger, stillingsvurderinger, ytelses-/ personvurderinger og personalplaner.

3.2 AADS ANSVAR SOM SENTRALT ARBEIDSGIVERORGAN PÅ OMRÅDET

Staten ved AAD, hovedsammenslutningene og Norsk Lærerlag har ansvaret for å utvikle hovedlinjene i forhandlingssystemet. Dette omfatter bl a at det skal fastsettes eventuelle retningslinjer for gjennomføring av lokale forhandlinger.

Som «rammedepartement» på det administrative området er AAD ansvarlig for at lønnsreformer blir innført i forvaltningen og fulgt opp i samsvar med forutsetningene. For å nå målsettingene med lokal lønnspolitikk forventes det at AAD ivaretar følgende tre oppgaver:

- 1 utvikler sektorovergripende regler, strategier og standarder for utvikling og iverksetting av lokal lønnspolitikk og evaluerer området jevnlig.
Det er AAD som er overordnet myndighet til å trekke opp mål og kreve resultater innenfor det lønnspolitiske området. Det er dette departementet som skal initiere og fremme en statlig lønnspolitikk som stimulerer til utvikling og resultatoppnåelse. Departementet har en rolle som pådriver og koordinerende aktør, som skal ivareta felles behov i staten gjennom utvikling av bl a sektorovergripende regelverk, strategier og standarder
- 2 følger opp fagdepartementene på en slik måte at disse settes i stand til å utvikle lokal lønnspolitikk etter intensjonene, og at fagdepartementene kan følge opp lokale arbeidsgivere innenfor sin sektor.
AAD har et oppfølgingsansvar overfor lokale arbeidsgivere i staten. Det medfører at departementet har ansvar for å utvikle opplæring i selve lønnsystemet og i bruken av det. Herunder forventes det at departementet utarbeider tilfredsstillende opplæringsmateriell om lønnsystemet og hvordan det skal iverksettes. Statskonsult kan være et virkemiddel i opplæringsarbeidet
En sentral forutsetning ved mål- og resultatstyringsreformen er at gjennomførte tiltak vurderes i forhold til oppstilte målsettinger. AAD skal jevnlig evaluere og vurdere de retningslinjer og rammebetingelser som er lagt til grunn for utviklingen og iverksettingen av lokal lønnspolitikk

- 3 legger til rette for at forhandlingsadgangen kan delegeres så langt som mulig

De tre ovennevnte punktene legges til grunn som hovedkriterier for vurderingen av AADs ivaretagelse av sitt ansvar som sentralt arbeidsgiverorgan på området lokal lønnspolitikk.

3.3 FAGDEPARTEMENTENES ANSVAR I FORBINDELSE MED LOKAL LØNNSPOLITIKK

3.2.1 Fagdepartementenes ansvar for utvikling av lokal lønnspolitikk i egen institusjon

Den enkelte virksomhet må ut fra sin virksomhetsplan, personalplaner og budsjett selv utvikle sin personalpolitikk med lønnspolitikk som en integrert del. I debatheftet *Arbeidsgiverfunksjonen i staten, politikk, prinsipper og roller* fra januar 1998 utgitt av AAD forutsetter departementet bl a at arbeidsgivere lokalt utvikler retningslinjer for stillings- og personvurdering og anvender virkemidlene aktivt for å nå virksomhetens mål innenfor de rammer som lønnsystemet setter. I «Innstilling 1995» anbefales det bl a at den lokale lønnspolitikken må være skriftlig nedfelt.

I St meld nr 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk omtales bruken av ulike virkemidler i personalpolitikken. Det heter her at omstillingsbehovet og arbeidsmarkedssituasjonen er blant de forhold som vil avgjøre hvilken vekt man skal legge på de ulike virkemidler, lønn inkludert. Dette ses i sammenheng med at virksomhetene skal kunne ha det antall kvalifiserte og motiverte medarbeidere som er nødvendig.

Stillingsvurderingssystemer og ytelses-/personvurderingssystemer

I pkt 1.3 i «Innstilling 1992» heter det at samtlige virksomheter må gi retningslinjer om en vurdering av de oppgaver som er lagt til stillinger og stillingsgrupper og en avveining av stillingene mot hverandre. Videre må det gis retningslinjer om oversikt over de personrelaterte ferdigheter og den resultatoppnåelse som virksomheten vil belønne. I pkt 2.4 heter det at de sentrale tariffpartene mener det er nødvendig med systematiske vurderinger i to trinn – av stillinger og medarbeidere – for å kunne bruke de muligheter som ligger i det nye lønnsystemet.

I heftet heter det også at det bør foretas en gruppering av stillinger med sammenfallende krav. Ved en slik gruppering er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i den fordeling av stillinger som finnes i lønnsystemets lønnsplaner og koder.

Når det gjelder personvurderinger heter det at vurderingen ikke bør bestå av for mange faktorer, fordi dette vil gjøre vurderingen uoversiktlig. Det

må velges faktorer som dekker de vesentligste sider av de krav partene vil sette til arbeidstakeren. Videre heter det at medarbeiderne må få sin kompetanse vurdert i forhold til stillingens krav; utdanning, praktisk erfaring og ferdighet. Dersom arbeidstakeren er leder, vil det i tillegg til de generelle vurderingsfaktorene også være aktuelt å utvikle lederrelaterte kriterier.

I NOU 1990:32 Statens lønnskomité av 1988 heter det at det nye lønssystemet kan bli redskap for virksomhetene til å utføre sine oppgaver og gi motivasjon til innsats for den enkelte arbeidstaker.

Personalplaner/kompetanseplaner

De sentrale tariffpartene er enige om at det nye lønssystemet forutsetter at virksomhetene utformer en lokal lønnspolitikk der egen virksomhets- og personalplan danner grunnlag for fastsetting av lønnskriterier.

Det enkelte departement og statlige virksomhet har ansvaret for at egen virksomhet drives effektivt og at det utarbeides planer for kompetanseutvikling i forhold til nye og endrede behov og forutsetninger. Videre stilles det krav til budsjett- og personaladministrasjonen i de virksomheter som fører egne forhandlinger. Forhandlingsansvaret krever at virksomhetene har en godt utbygget personaladministrasjon. Det må på grunnlag av virksomhetenes fremtidsplaner være lagt opp til personalplaner som gjør det mulig for virksomhetens ledelse å føre en målrettet lønns- og personalpolitikk.

I «Innstilling 1992» blir det vektlagt at ulike former for kompetanse er nødvendig for at den enkelte virksomhet skal nå sine mål. Personalplanen skal bl a inneholde beskrivelse av

- hvilke kompetansebehov virksomheten har i planperioden for at målene skal kunne nås
- hvilken kompetanse som allerede finnes i virksomheten

3.3.2 Lokale forhandlinger etter Hovedtariffavtalens pkt 2.3.3

Ifølge HTA pkt 2.3.3 skal det gjennomføres lokale forhandlinger i virksomheten/forhandlingsstedet, dersom en av følgende betingelser er oppfylt:

- det sentralt er avsatt midler fra den økonomiske rammen til lokale forhandlinger
- arbeidsgiversiden skyter inn midler/inntekter fra virksomheten
- lønnsendringer ved skifte av arbeidstakere viser overskudd

Etter HTA pkt 2.3.1 skal det før de årlige forhandlingene starter gjennomføres et forberedende møte mellom partene. Tema for møtet vil bl a være en gjennomgang av forhandlingsgrunnlaget, forhandlingspottens størrelse, hensynet til likestilling

mv og avtaler, kravfrist og møteplan for gjennomføringen.

I «Innstilling 1995» heter det at arbeidsgruppen anbefaler arbeidsgiver minst én gang i året å legge fram lønns- og personalstatistikk. Statistikken bør legges fram til drøfting på det forberedende møte som arbeidsgruppen anbefaler at virksomhetene gjennomfører. Hva personal- og lønnsstatistikken skal inneholde, må bli opp til partene lokalt å avgjøre, ut fra hvilke behov virksomhetene har. Eksempler på slik personal- og lønnsstatistikk kan være:

- lønnsnivå og lønnsutvikling for de ulike stillingsgruppene, totalt og fordelt på kjønn
- turnover
- naturlig avgang

Arbeidsgiver har et ansvar for å ta initiativ til, og legge fram forslag til gjennomgang av basis for forhandlingene. Bemanningmessige prioriteringer og kriterier til grunn for personvurderinger utgjør de to forholdene som arbeidsgiverne bør vurdere før forhandlingene. Det er viktig at de ansattes organisasjoner trekkes med og at de ansatte i den enkelte grunn-enhet også inviteres til en diskusjon omkring utviklingen av bemanningmessige prioriteringer og tolkning av vurderingskriterier i egen enhet.

I samme hefte fremgår det videre at arbeidsgiversiden utarbeider sine tilbud og organisasjonene sine krav ut fra revidert basis for lokale lønnsforhandlinger og den økonomiske ramme for forhandlingene det enkelte år. Det er trolig en fordel om dette uttrykkes i dokumenter som inneholder de nødvendige faktiske opplysninger og en begrunnelse. Til hjelp for motpartens vurdering og diskusjon under forhandlingene kan det være nyttig både med en generell begrunnelse for totaliteten i forslagene og for hvert enkeltforslag. Når det gjelder å legge fram begrunnelser som dreier seg om personlige tillegg basert på en vurdering av faglig utvikling og prestasjoner hviler det først og fremst et ansvar på arbeidsgiversiden.

Arbeidsgiversiden har ansvar for å informere resten av ledelsen i virksomheten og de som får uttelling gjennom forhandlingene om resultatet av disse. De tillitsvalgte har ansvar for å informere sine medlemmer om resultatet av forhandlingene. I tillegg bør partene sammen ta et ansvar for å informere virksomheten som helhet – ikke bare om de konkrete beslutninger en er kommet til enighet om, men også om eventuelle gjennomgående premisser en er blitt enige om å legge til grunn.

Det er en fordel om partene lokalt gjennomfører en oppsummering/evaluering av prosessen med sikte på ytterligere forbedringer kommende år.

Når det gjelder bruk av virkemidler og grunnlag for lokale forhandlinger, blir det i «Innstilling 1992» opplyst at etablering av stillingsgrupper vil kunne avdekke at det for en del av virksomhetens medarbeidere er manglende samsvar mellom den stillings-

gruppe vedkommende er i og de krav som stilles. I de fleste tilfeller vil dette trolig også bety feil avlønning i forhold til reell stilling. Et opprydningsarbeid må da foretas for å bringe samsvar mellom formell stillingsbetegnelse og reelt stillingsinnhold, og det vil kunne danne et av grunnlagene for de lokale forhandlingene.

Bruk av ytelses-/personvurderinger er aktuelt i forbindelse med vurderingen av om medarbeiderne tilfredsstillende de normalkrav som settes til stillingen, med tanke på kompetanse og utføring. Her skal arbeidsgiver både se på dagens krav og de krav fremtiden vil stille. Hvis arbeidstakeren ikke tilfredsstillende stillingens nivå eller har et lavt prestasjonsnivå, må det vurderes om det er grunnlag for å gi lønn utover stillingens laveste plassering. Medarbeidere som ligger over nevnte nivå vil kunne få en høyere lønn innenfor de lønnsalternativene som gjelder for stillingen. Dette fremkommer av arbeidet til den partssammensatte gruppen fra 1992.

Av NOU 1990:32 Statens lønnskomité av 1988 fremgår det at den enkelte medarbeiders dyktighet skal veie mer enn hva tilfelle har vært tidligere.

Når det gjelder likestilling heter det i NOU 1990:32 Statens lønnskomité av 1988 at det viktigste tiltaket ved innføring av nytt lønnsystem er at partene på alle nivåer tar med likestillingsaspektet, og at dette gjelder både i sentrale og lokale forhandlinger.

3.3.3 Fagdepartementenes oppfølging av underliggende virksomheter

Av økonomireglement for staten, § 3.1 fremgår det at hvert departement innenfor sine ansvarsområder skal fastsette mål og resultatkrav som skal realiseres innenfor rammen av de vedtatte bevilgninger uten uhjemlede overskridelser, samt å rapportere på en hensiktsmessig måte om oppnådde resultater, jf be-

vilgningsreglementets §§ 2 og 13. For å gjennomføre en formålstjenlig rapportering, skal departementet påse at det for hver underliggende virksomhet blir utarbeidet metoder og resultatindikatorer/kriterier som skal brukes som ledd i vurderingen av om virksomheten ved rapportperiodens utløp viser resultater i samsvar med det som er fastsatt.

Som et ledd i formaliseringen av etatsstyring, fremgår det av St meld nr 35 (1991–92) at departementet skal føre et aktivt tilsyn med etatenes virksomhet.

I debatheftet *Arbeidsgiverfunksjonen i staten, politikk, prinsipper og roller* utgitt av AAD i januar 1998 fremkommer det at departementene har en generell adgang og plikt til å følge opp sine underliggende virksomheter. Ansvarer omfatter tildeling av ressurser gjennom budsjettet, formulering av resultatkrav og delegasjon av fullmakter. Tilbakeføring av informasjon om bl a i hvilken grad oppstilte mål og resultatkrav nås er en viktig betingelse for at departementene skal kunne utøve sitt styringsansvar.

I «Innstilling 1992» heter det at det er fagdepartementets ansvar at opplæring i selve lønnsystemet og i bruken av det blir gjennomført innen egen sektor.

Opprettelse av forhandlingssteder

Ifølge NOU 1990:32 avgjør departementene hvor forhandlingene i departementsområdet skal føres. I praksis er det imidlertid AAD og ikke det enkelte fagdepartement som foretar denne avgjørelsen. Det forutsettes at forhandlingsadgangen delegeres til virksomhetene i departementsområdet så langt råd er, men det stilles krav om at virksomhetene har en godt utbygget personaladministrasjon og et budsjett- og økonomisystem som gjør at de til enhver tid har full oversikt og styring over sine utgifter.

4 Faktabeskrivelse

4.1 AADS IVARETAKELSE AV SITT ANSVAR SOM SENTRALT ARBEIDSGIVERORGAN PÅ OMRÅDET

I møte med Riksrevisjonen pekte AAD på at NOU 1990:32 Statens lønnskomité av 1988 ligger til grunn for utviklingen av lokal lønnspolitikk, men at den videre utviklingen av lokal lønnspolitikk hele tiden er en løpende prosess, der man særlig i forbindelse med de årlige lønnsforhandlingene legger føringer for den videre utformingen. AAD understreket at departementet ikke har noen ensidig myndighet på området lokal lønnspolitikk; de sentrale føringene for utvikling av lokal lønnspolitikk er gjenstand for forhandlinger mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

4.1.1 AADs ivaretagelse av sitt ansvar mht å utvikle sektorovergripende regelverk, strategier og standarder

Når det gjelder regelverk fremgår det av St prp nr 75 (1990–91) Om lønnsregulering for de offentlige tjenestemenn m fl, at AAD i samarbeid med hovedsammenslutningene og Norsk Lærergag ville utarbeide veiledende retningslinjer for utforming av lokal lønnspolitikk. Dette resulterte i heftene *Lokal lønnspolitikk – Innstilling fra en partssammensatt gruppe* fra januar 1992 og *Lokal lønnspolitikk i staten, Innstilling fra en partssammensatt arbeidsgruppe* fra januar 1995.

Med hensyn til ansvars- og rollefordelingen mellom AAD og fagdepartementene ser AAD på seg selv først og fremst som et «rammedepartement». Det er linjeledelsen, dvs det enkelte fagdepartement som har ansvaret for oppfølgingen av underliggende virksomheter når det gjelder utvikling av lokal lønnspolitikk. På oppfølgingsiden fremhevet AAD at det som overordnet fagdepartement for området har tre funksjoner:

- å ivareta partsoppgaven som det er å kontrollere at bestemmelsene i HTA følges
- å ha en pådriverrolle mht å påse at lokal lønnspolitikk utvikles
- å ha en oppfølgingsrolle når det gjelder lønnsfastsettingen

Når det gjelder strategier og standarder for utvikling av lokal lønnspolitikk i fagdepartementene og

underliggende virksomheter viste AAD til ulike brosjyrer og informasjonshefter som er utarbeidet (blant annet om arbeidsgiverfunksjonen i staten) og til den rådgivningsfunksjon som Statskonsult har hatt på dette området. Utviklingen av lokal lønnspolitikk er også jevnlig tatt opp i møter (blant annet gjennom nettverksgrupper) med personaladministrasjonen i fagdepartementene. Videre har AAD tatt initiativ til kurs om lokal lønnspolitikk og forhandlinger i regi av Statskonsult.

AAD har utviklet regelverket i forbindelse med de tvistesaker fra lokale forhandlinger som bringes inn for Statens lønnsutvalg. Statens lønnsutvalg har om lag 20 saker til behandling gjennom året. Etter departementets oppfatning er antallet tvistesaker lavt, særlig i forhold til kommunal sektor, og indikerer at de lokale partene i hovedsak finner omforente løsninger.

Bruken av virkemidler i den lokale lønnspolitikken

AAD mener de sentrale virkemidler for gjennomføring av en lokal lønnspolitikk er tilrettelegging av rammene og at det avsettes midler til gjennomføring av lokale forhandlinger. Når det gjelder bruken av virkemidler i det enkelte departement/virksomhet mener AAD at dette må vurderes av disse selv, uten at AAD kommer med pålegg eller anbefalinger om hvilke virkemidler som bør benyttes.

De sentrale tariffpartene gav i «Innstilling 1992» uttrykk for at de mener det er nødvendig med systematiske vurderinger i to trinn – av stillinger og medarbeidere – for å kunne bruke de muligheter som ligger i det nye lønssystemet. AAD mener imidlertid at virkemidler som stillingsvurderingssystemer og ytelses-/personvurderingssystemer ikke lenger har en like sentral posisjon som da det nye lønssystemet ble innført i 1991. Nedenfor gis en beskrivelse av AADs rolle i forbindelse med disse to virkemidlene.

Stillingsvurderingssystemer

I samarbeid med et konsulentfirma og Statskonsult har AAD utviklet et stillingsvurderingssystem tilpasset statlige virksomheter. Systemet ble utarbeidet som en grunnversjon generelt tilpasset statlige virksomheter. Utviklingen av systemet skjedde gjennom et prøveprosjekt i 1992. Gjennom fire pilotprosjek-

ter og et sentralt utviklingsprosjekt ble det skaffet til veie et omfattende informasjons- og erfaringsmateriale. I heftet *Veiledning om stillingsvurdering i staten utgitt* av AAD i februar 1993 blir det gitt en presentasjon av dette systemet. Etter at systemet var utviklet gjennomførte Statskonsult, i samarbeid med AAD, opplæring i det. Statskonsult gjennomførte også temadager med generell innføring i stillingsvurdering og hvor ulike systemer ble presentert.

AAD pekte på at HTA gir en rangering av stillinger og således er en form for stillingsvurderingssystem. I nevnte hefte pekes det også på at de eksisterende lønnsplaner (oversikt over lønnplasseringen for de ulike stillingsgruppene innenfor tariffområdet, tatt inn som vedlegg til HTA) i staten er basert på en «stillingsvurdering» foretatt av de sentrale tariffpartene. Utover dette opplyste AAD at det har utarbeidet eksempler på kriterier for stillingsvurderingssystemer som departementene/virksomhetene kan benytte.

AAD mener at fleksibilitet er et viktig kriterium; systemet skal være enklest mulig å bruke. Departementet understreket at utvikling av en omforent lokal lønnspolitikk bare kan oppnås ved at partene kommer til enighet, og at prosessperspektivet dermed er viktig; lokale tilpasningsprosesser skal fremme fleksibilitet, åpenhet og resultater.

Et annet kriterium for stillingsvurderingssystemer er at de skal være personuavhengige. AAD pekte på at det kan være vanskelig å skille mellom stilling og ytelse, men dette skillet er viktig i forhold til legitimiteten til systemet. Det kan oppstå uenighet mellom partene med hensyn til utforming og bruk av kriterier. Derfor mener departementet at det er viktig med åpenhet rundt disse spørsmålene.

AAD mener det må være opp til hvert enkelt departement/virksomhet om de ønsker å innføre stillingsvurderingssystemer og i såfall hvilke typer systemer. Departementet opplyste at enkelte virksomheter går lenger enn stillingsinndelingene som ligger til grunn i HTA. Dette blir i såfall på eget initiativ, og AAD opplyste at det ikke legger seg opp i dette.

AAD har bistått/veiledet departementer og underliggende virksomheter som har innført stillingsvurderingssystemer ved å sende opplysningsmaterieell, drive veiledning/rådgivning og å iverksette pilotprosjekt. En del av disse oppgavene er utført i regi av Statskonsult. Departementet har imidlertid ikke oversikt over hvilke fagdepartementer og underliggende virksomheter som har innført stillingsvurderingssystemer, og heller ikke over hvilke typer systemer de i såfall har innført.

Når det gjelder oversikt over departementenes og de underliggende virksomheters erfaringer med stillingsvurderingssystemer viser AAD til en undersøkelse foretatt av Ragnhild Steen Jensen (der slike systemer analyseres ut fra et likestillingsperspektiv) og til pilotprosjektet departementet selv hadde regien for. Departementet har ikke gjennomført nye under-

søkelser som viser generelle erfaringer med bruk av stillingsvurderingssystemer i staten.

På spørsmål om hva AAD anser som de største vanskelighetene ved stillingsvurderingssystemer svarte departementet at det er en stor utfordring å tilpasse systemene til de lokale behov. Det mest hensiktsmessige mener departementet er å utvikle så enkle systemer som mulig. AAD mener også at dynamikken i forvaltningen krever at systemene må være i utvikling, og at for rigide og detaljstyrte systemer gjør at oppfølgingen blir vanskelig.

Ytelses-/personvurderingssystemer

AAD har ikke noen oppdatert oversikt over hvor mange departementer og underliggende virksomheter som foretar vurderinger av ytelse/personer, men viste til en undersøkelse som ble gjennomført i 1994 og er oppsummert i «Innstilling 1995». Undersøkelsen viste at 60 % av virksomhetene hadde *kriterier* for vurdering av ytelse, men det ble i undersøkelsen ikke spurt om systemer for vurdering av ytelse.

Departementet har ikke noen oppdatert oversikt over ulike typer ytelses- og personvurderingssystemer i departementene og underliggende virksomheter. AAD fremhevet imidlertid at lokale behov må være retningsgivende for kompleksiteten i ytelses- og personvurderingssystemene.

AAD har bistått/veiledet fagdepartementer og underliggende virksomheter som har innført ytelses-/personvurderingssystemer gjennom å sende ut opplysningsmaterieell («Innstilling 1992 og «Innstilling 1995»).

AAD mener at arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden må utvikle kriteriene for eventuelle ytelses-/personvurderingssystemer i fellesskap. Departementet mener at det kunne være ønskelig med et større engasjement fra hovedsammenslutningene lokalt. AAD mener imidlertid at organisasjonenes rolle i forbindelse med de ytelses- og personvurderinger som foretas ved lokale forhandlinger etter HTA pkt 2.3.3 er begrenset, da dette er vurderinger som først og fremst arbeidsgiver har forutsetninger for å kunne gjøre. Departementet mener derfor det ligger en utfordring i at det likevel er bestemt at dette skal være en forhandlingssak.

De største utfordringene ved ytelses-/personvurderingssystemer mener departementet ellers er knyttet til holdninger og kulturelle forskjeller i forvaltningen i forhold til å etablere enighet om kriterier for ytelses- og personvurderinger spesielt, og for lokal lønnspolitikk generelt.

4.1.2 AADs ivaretagelse av sitt ansvar mht oppfølging av fagdepartementene

AAD opplyste at det generelt har holdt seg orientert om arbeidet med å utvikle lokal lønnspolitikk i statsforvaltningen gjennom ulike forskningsprosjekter bl

a i regi av Institutt for samfunnsforskning, FAFO, Statistisk sentralbyrå og LOS-senteret. Blant annet har AAD finansiert prosjekter gjennomført av Institutt for samfunnsforskning som er publisert i rapportene «Stillingsvurdering og likelønn i staten» fra 1994 og «Lønnsforskjeller og lønnsystem i staten» fra 1996. Departementet har imidlertid ikke rutiner for å gjennomføre regelmessige undersøkelser av hele temaet lokal lønnspolitikk i staten.

Departementet har også deltatt i en partssammensatt arbeidsgruppe som i 1994 gjennomførte en undersøkelse av status i arbeidet med å utvikle en lokal lønnspolitikk i statlige virksomheter som har forhandlingsrett.

AAD avholder årlige møter med fagdepartementene i forbindelse med de sentrale forhandlingene, hvor disse har anledning til å drøfte alle forhold som er relevante i forbindelse med lokale/sentrale forhandlinger, herunder utvikling av lokal lønnspolitikk. Videre arrangerer AAD årlige personallederkonferanser hvor aktuelle personalpolitiske temaer settes på dagsorden.

Personalplaner

Departementet opplyste at det ikke har gjennomført noen systematisk undersøkelse med sikte på å få oversikt over om fagdepartementene utarbeider personalplaner og om disse i så fall viser kompetansebehov og hvilken kompetanse departementene allerede har. Men når det gjelder arbeidet med å kartlegge kompetansen blant medarbeiderne i de enkelte departementer og underliggende virksomheter opplyste departementet at Statskonsult arbeider med å utvikle systemer for å effektivisere og lette dette arbeidet.

AADs rolle i forbindelse med lokale lønnsforhandlinger etter HTA pkt 2.3.3

Når det gjelder fastsettelse av retningslinjer for gjennomføringen av lokale lønnsforhandlinger etter HTA pkt 2.3.3 opplyste AAD at det hvert år sender ut et informasjonsrundskriv til samtlige forhandlingssteder i staten og Riksrevisjonen. I informasjonsrundskrivet orienteres det om den praktiske gjennomføringen av forhandlingene og hvilke sentrale føringer som er gitt.

En av de viktigste føringene som gis er at partene lokalt tilrår å gjennomgå lønnsrelasjonene for å rette opp kjønnsbetingede lønnsforskjeller på alle nivåer. Videre heter det i informasjonsrundskrivet at kvinner bør få en større andel av potten enn en proratafordeling (forholdsmessig fordeling), basert på det lønnsmassen tilsier.

Informasjonsrundskrivet inneholder også en oversikt over de økonomiske rammene for forhandlingene.

Den enkelte virksomhet kan selv avgjøre om den vil skyte inn egne midler fra driftsbudsjettet (jf HTA

pkt 2.3.3, 1. ledd, bokstav b). AAD har de siste årene tilrådd forhandlingsstedene å vise tilbakeholdenhet med bruken av denne finansieringsmuligheten (jf blant annet ovennevnte brev). Dette gjelder i særlig grad de virksomheter som i stor utstrekning har benyttet denne muligheten ved tidligere forhandlinger.

AAD holder seg informert om de lokale forhandlinger etter HTA pkt 2.3.3 gjennom rapporterings-skjemaer som sendes fra det enkelte forhandlingssted etter at forhandlingene er gjennomført. På bakgrunn av dette statistiske materialet foretar så departementet en evaluering av forhandlingene. I skjemaene fra forhandlingsstedene rapporteres det blant annet om hvor store midler virksomhetene har skutt inn og om kvinners andel av oppgjøret (i forhold til kvinners prosentandel av lønnsmassen). Selv om denne føringen ikke må oppfattes som et absolutt krav, men bare en tilråding, pekte AAD på at de aller fleste departementer og underliggende virksomheter retter seg etter denne føringen. Departementet opplyste at «kvinneføringen» totalt sett blir fulgt med god margin.

For lokale forhandlinger etter HTA pkt 2.3.3 opplyste AAD at det ikke blir utarbeidet statistikk for hele statsforvaltningen som viser hvor mye som skytes til av egne midler. Dette fremkommer bare av rapporteringsskjemaene fra de enkelte forhandlingsstedene. AAD opplyste imidlertid at det er stor variasjon mellom de ulike departementer / underliggende virksomheter mht hvor mye av egne driftsmidler som skytes til ved slike forhandlinger.

AADs oversikt over bruken av lokale lønnsforhandlinger på særlig grunnlag (jf HTA pkt 2.3.4)

AAD opplyste at det ikke har noen oversikt over bruken av HTA pkt 2.3.4 i departementene og underliggende virksomheter, men mener at bruken av denne type forhandlinger til en viss grad kan leses ut av statistikken som viser lønnsglidningen.

AAD har imidlertid inntrykk av at slike forhandlinger tradisjonelt har spilt en beskjeden rolle, men at de nå har økt i omfang, særlig forhandlinger etter bokstav c i pkt 2.3.4 (der grunnlaget er særlige vanskeligheter med å rekruttere eller beholde spesielt kvalifisert arbeidskraft).

4.1.3 AADs ivaretagelse av sitt ansvar i forbindelse med avgjørelse om forhandlingssted for lokale lønnsforhandlinger

AAD mener at størrelsen på forhandlingsstedene pr i dag er hensiktsmessig ut fra målsettingene med lokal lønnspolitikk, men opplyste at departementet minst én gang i året fører drøftelser med hovedsammenslutningene / Norsk Lærerlag om behovet for ytterligere delegering av forhandlingsfullmakten til nye forhandlingssteder.

AAD vedgår at det kan oppstå habilitetsproblemer ved de minste forhandlingsstedene og i enkelte tilfeller også ved større forhandlingssteder. Departementet opplyste at det er utarbeidet retningslinjer for håndteringen av disse problemene. For øvrig gjelder forvaltningslovens habilitetsregler. Departementet opplyste at det i tillegg bistår med rådgivning dersom det er nødvendig.

4.1.4 De økonomiske kostnadene ved lokal lønnspolitikk og AADs vurdering av effektene ved lokal lønnspolitikk

AAD opplyste at det ikke har utviklet kriterier for å vurdere de økonomiske kostnadene ved utvikling og iverksetting av lokal lønnspolitikk. Dette begrunnes med at det ikke er hensiktsmessig og at det i liten grad vil være mulig å beregne slike kostnader. Departementet mener imidlertid at størrelsen på slike kostnader varierer mye fra departement til departement og fra virksomhet til virksomhet.

Departementet mener at de økonomiske kostnadene ved å innføre og vedlikeholde stillingsvurderingssystemer og ytelses-/personvurderingssystemer generelt står i et rimelig forhold til fordelene ved å ha slike systemer. AAD pekte også på at det generelt ligger en stor nytteverdi i at man ved å bruke slike systemer får en generell gjennomgang på disse områdene.

AAD mener at lønn generelt er et viktig virkemiddel for å nå virksomhetenes mål. På spørsmål om hvor langt AAD mener at statsforvaltningen generelt er kommet på området lokal lønnspolitikk viste departementet til den undersøkelse som ble gjennomført i 1994 og presentert i januar 1995 i «Innstilling 1995». AAD er generelt fornøyd med hvor langt statsforvaltningen er kommet når det gjelder utviklingen av lokal lønnspolitikk. Selv om det har vært både positive og negative sider, mener departementet at særlig selve prosessen har vært meget positiv.

Departementet mener at det nye lønnsystemet har ført til at en større del av lønnsfastsettelsen er blitt *mer* individrettet og *mindre* rettet mot stillingsgrupper. Det pekes imidlertid på at denne utviklingen er blitt negativt mottatt blant enkelte yrkesgrupper, f.eks. blant lærere og sykepleiere.

De viktigste hindringene/begrensningene for å utvikle en lokal lønnspolitikk mener AAD er at det er forholdsvis sterke motkrefter og negative holdninger på området, og at utvikling av en omforent lokal lønnspolitikk er avhengig av at partene kommer til enighet om innholdet i en slik politikk.

4.2 STATUS FOR LOKAL LØNNSPOLITIKK I DE ENKELTE FAGDEPARTEMENTER

4.2.1 Fagdepartementenes ansvar for utvikling av lokal lønnspolitikk i egen institusjon

Utvikling av lokal lønnspolitikk

Departementene ble spurt om når de begynte arbeidet med å utvikle lokal lønnspolitikk. Av svarene fremgår det at 15 departementer begynte arbeidet med å utvikle lokal lønnspolitikk i 1992 eller tidligere, mens LD begynte i 1994.

På spørsmål om den lokale lønnspolitikken er nedfelt i et skriftlig dokument svarte 15 departementer bekreftende. For disse departementene har Riksrevisjonen mottatt beskrivelser av den lokale lønnspolitikken. Når det gjelder KD foreligger det bare et notat kalt «Kriterier ved opprykk i KD» fra 1992, som ikke beskriver den lokale lønnspolitikken fullt ut.

Systemer/kriterier for stillingsvurdering/-beskrivelse

Departementene ble gjennom intervjuguiden spurt om de har innført stillingsvurderingssystem. Av svarene fremgår det at 14 departementer har en eller annen form for stillingsvurdering eller -beskrivelse. De to departementene som ikke har dette er FIN og KD.

Av de 14 departementene er det bare FID som har et stillingsvurderingssystem der vurderingen av den enkelte stilling foretas etter en skalert gradering. 11 departementer har et system for stillingsvurdering som er basert på at det for hver stillingskategori¹ (f.eks. konsulent, rådgiver, underdirektør) er utarbeidet kriterier som bl. a. oppgir hvilke konkrete krav som settes til denne stillingskategorien. JD og KUF har felles mal/kriterier for alle stillingene, der det i malen/kriteriene *ikke* er satt konkrete krav, men hvor dette forutsettes gjort ved vurderingen av den enkelte stilling.

AAD opplyste at det i to omganger har prøvd ut stillingsvurderingssystemer av den «finmaskede typen» der innholdet i hver enkelt medarbeiders stilling vurderes etter hvilket ansvar, oppgaver, kvalifikasjonskrav etc som er lagt til stillingen. Departementet fant imidlertid ut at denne type system var for arbeidskrevende, og systemet ble derfor erstattet av en metode for stillingsvurdering som er enklere enn de typer systemer som ble prøvd ut.

FIN drev i 1992–93 prøvevirksomhet med sikte på å innføre et formalisert system, men gikk bort fra dette med bakgrunn i en vurdering om at det ville kreve mye ressurser å bruke og vedlikeholde et slikt omfattende stillingsvurderingssystem. Departementet opplyste at det vil vurdere hvorvidt et slikt system skal benyttes for utvalgte stillingsgrupper.

¹ Også kalt stillingsgrupper, -typer, -områder eller -koder

KD mener at malen for stillingssystem er lagt i HTA, og at departementet ikke har behov for noe system utover dette.

JD og KUF har felles mal/kriterier for alle stillingene, der det i malen/kriteriene *ikke* er satt konkrete krav, men hvor dette forutsettes gjort ved vurderingen av den enkelte stilling.

OED har ikke et stillingsvurderingssystem eller et system som skiller de enkelte stillingene innenfor en stillingskategori fra hverandre. Departementet mener slike systemer er «for tunge» å benytte i praksis. Imidlertid har OED en stillingsbeskrivelse som setter standard for de ulike stillingskategoriene i departementet, og som omfatter stillingens ansvars- og arbeidsområde. OED benytter disse beskrivelsene bl a når det skal vurderes om førstekonsulentstillinger skal oppgraderes til rådgiverstillinger.

UD opplyste at det benytter et system som baserer seg på parallellitet mellom gjennomgående stillinger som er oppgitt i HTA og egne stillingsbeskrivelser. Departementet opplyste at stillingene blir vurdert ved tilsetning. UD benytter ikke beskrivelser av enkeltstillinger, men beskriver stillingsområder. Departementet mener at det vil medføre for store kostnader å investere i noe annet stillingsvurderingssystem enn dette.

12 av departementene ble videre spurt om stillingsvurderingssystemet er utviklet av departementet selv eller ved ekstern hjelp. FIN og KD ble ikke stilt dette spørsmålet fordi disse departementene ikke har stillingsvurderinger/-beskrivelser. JD og OED som ikke har stillingsvurderingssystemer, men hhv mal/kriterier og stillingsbeskrivelse ble heller ikke stilt dette spørsmålet. Av de øvrige 12 departe-

mentene svarte 7 departementer at de har utviklet disse systemene/kriteriene selv, mens 4 departementer svarte at stillingsvurderingene eller -beskrivelsene er utviklet av departementet selv, men med bistand eller i samarbeid med ekstern ekspertise. AAD og FID har utviklet systemene/kriteriene med bistand av konsulentfirmaer og FD i samarbeid med Norsk institutt for Personalutvikling og -administrasjon (NIPA). MD svarte at det har utviklet systemet selv, som en videreutvikling av et arbeid utført av et konsulentfirma for departementet i 1992–93. UDs beskrivelse av stillingsområder fremgår av departementets retningslinjer for lokal lønnspolitikk, som er utarbeidet av arbeidsgiversiden og tjenestemannsorganisasjonene i fellesskap.

Gjennom det mottatte skriftlige materialet er det foretatt en kartlegging av hvilke kriterier det blir lagt vekt på ved stillingsvurderingene/-beskrivelsene. En kategorisering av disse kriteriene er gjengitt i tabell 1 nedenfor. Kriterier som bare er benyttet av 5 departementer eller færre er ikke tatt med i tabellen. I kolonnen lengst til høyre angis summen for hvert departement av de kriterier som er tatt med i tabellen.

FIN og KD er ikke tatt med i tabellen fordi disse departementene ikke har systemer/kriterier for stillingsvurdering/-beskrivelse. For øvrig viser tabellen at det varierer en del fra departement til departement hvilke kriterier det legges vekt på ved stillingsvurderingene/-beskrivelsene. 10 departementer opplyste at de legger vekt på formell utdanning / teoretiske kunnskaper ved stillingsvurderingene/-beskrivelsene. Krav til personlige ferdigheter/egenskaper vektlegges av 9 departementer. Det er 8 departementer som legger vekt på stillingens oppgaver/arbeidsom-

Tabell 1 Kriterier det blir lagt vekt på ved stillingsvurderingene/-beskrivelsene

Dep	A	B	C	D	E	F	G	Antall kriterier pr dep
	Formell utdanning / teoretiske kunnskaper	Krav til personlige ferdigheter/egenskaper	Stillingens oppgaver/arbeidsområde	Samarbeid/kommunikasjon	Ansvar	Arbeids erfaring/-praksis	Ledelsesutøvelse	
AAD	X	X		X		X		4
BFD	X	X	X		X	X		5
FD		X	X					2
FID	X			X			X	3
JD	X		X			X	X	4
KRD	X	X		X			X	4
KUF	X	X			X			3
LD		X	X					2
MD				X				1
NHD	X	X	X		X	X		5
OED	X		X		X			3
SD	X		X	X		X	X	5
SHD		X		X	X		X	4
UD	X	X	X	X	X	X	X	7
N = 14	10	9	8	7	6	6	6	

råde og 7 departementer som legger vekt på samarbeid/kommunikasjon. Det er både 6 departementer som legger vekt på ansvar og 6 departementer som legger vekt på arbeidserfaring/praksis. Det er også 6 departementer som legger vekt på ledelsesutøvelse.

Av de kriteriene som er tatt med i tabellen er det store variasjoner mht hvor mange kriterier det enkelte departement legger vekt på. Dette varierer fra ett kriterium for MD til 7 kriterier for UD.

Andre kriterier det blir lagt vekt på er bl a

- vurderingsevne
- krav til planlegging
- krav til organisering
- ledelsesutøvelse

- omstillingsevne
- krav til resultatpåvirkning
- kvalitets- og resultatbevissthet
- problemløsning
- utviklingsoppgaver / fremtidige oppgaver
- markedstilpasning
- ytelse

Gjennom det mottatte skriftlige materialet er det foretatt en kartlegging av hva departementene benytter systemene/kriteriene for stillingsvurdering/-beskrivelse til. En kategorisering av svarene er foretatt og de mest benyttede anvendelsesområdene er gjen-gitt i tabell 2 nedenfor.

Tabell 2 Hva systemene/kriterier for stillingsvurdering/-beskrivelse benyttes til

Dep	A	B	C	D
	Lønnsforhand- linger/ lønns- fastsettelse	Omgjøring av stillinger	Ved utlysning/ tilsetting	Medarbeider- samtaler
AAD	X	X	X	X
BFD	X	X	X	X
FD	X	X	X	
FID	X	X	X	X
JD	X			
KRD	X	X	X	X
KUF	X	X		
LD	X		X	
MD	X		X	X
OED	X	X		
SD	X		X	
SHD	X	X	X	
UD	X	X	X	
N = 13	13	9	10	5

FIN og KD er ikke tatt med i tabellen fordi disse departementene ikke har systemer/kriterier for stillingsvurdering/-beskrivelse. NHD er ikke tatt med fordi departementets personalpolitiske retningslinjer ikke inneholder opplysninger om hva departementets metode for stillingsvurdering benyttes til.

Kartleggingen viser at 13 departementer benytter systemene for stillingsvurdering/-beskrivelse til lønnsforhandlinger/lønnsfastsettelse, mens 9 departementer benytter slike systemer til omgjøring av stillinger (dvs overgang fra én stillingskode til en annen). Det er videre 10 departementer som benytter stillingsvurdering/-beskrivelse ved utlysning/tilsetting og 5 departementer benytter det til medarbeider-samtaler.

Systemer/kriterier for ytelses-/personvurdering

Departementene ble spurt om de har innført ytelses-/personvurderingssystem. Av svarene fremgår det at alle departementene har en eller annen form for systemer eller kriterier for ytelses-/personvurderinger.

Men det varierer mye fra departement til departement hvilke former for systemer eller kriterier som benyttes. Nedenfor gis en beskrivelse av systemer eller kriterier for ytelses-/personvurderinger i hvert enkelt departement.

AAD har utarbeidet kriterier for vurdering av den enkeltes resultater, adferd og holdning.

BFD har nedfelt kriterier for individuelle/gruppevise resultatvurderinger innenfor de enkelte stillingskategoriene. Kriteriene i hver stillingskategori er konkretisert mht produktivitet og kvalitet/effekt. I tillegg til individuelle/gruppevise resultatvurderinger har BFD egne lønnskriterier knyttet til vurderinger av enkeltindivider.

FD har utformet kriterier for personvurdering som brukes til å vurdere hvordan den enkelte medarbeider løser de oppgaver og ivaretar de ansvarsområder som denne er pålagt.

FID har et ytelses-/personvurderingssystem der medarbeiderne evalueres ut fra de samme kriterier som brukes ved stillingsvurderingen.

FIN har drevet prøvevirksomhet med sikte på å innføre et formalisert system, men har gått bort fra dette av samme årsak som oppgitt for stillingsvurderingssystemer, og har i dag bare elementer av et tidligere utprøvd ytelses-/personvurderingssystem.

JD har et ytelses-/personvurderingssystem der utgangspunktet for vurderingene er de krav som settes til stillingen (stillingsbeskrivelsen) og eventuelle krav og personkriterier hver enkelt avdeling legger vekt på.

KD har ikke noe ytelses-/personvurderingssystem, men opplyste at det har utarbeidet et notat som omhandler hvilke kriterier det skal legges vekt på ved de personvurderinger som foretas i forbindelse med opprykk.

KRD har kriterier for individvurdering som varierer fra stillingsgruppe til stillingsgruppe. Kriteriene skal gi svar på om medarbeideren tilfredsstillende kravene som settes til stillingens oppgaver og funksjoner.

KUF har et personvurderingssystem (system for individvurdering) der det gis en verbal (kvalitativ) beskrivelse av den enkeltes ytelser og prestasjoner.

LD har utformet kriterier for å vurdere medarbeiderens personlige forutsetninger og muligheter for å fylle stillingens krav (hva medarbeideren får ut av oppgavene i stillingen).

MD opplyste at det verken har et ytelses-/personvurderingssystem eller egne personvurderingskriterier, men at departementet gjennom ulik vektlegging

av stillingskriteriene i standard stillingsbeskrivelser knyttet til stillingsgruppene har mulighet til å skille mellom ytelser.

NHD har utviklet et sett kriterier for å vurdere stillingsinnehavers dyktighet og resultater.

OED har utarbeidet kriterier for vurdering av den enkelte medarbeider i forhold til stillingen (hva den får ut av de oppgavene stillingen er pålagt).

SD har utformet kriterier for vurdering av ytelse, som benyttes i forbindelse med lokale lønnsforhandlinger og som danner utgangspunkt for medarbeider-samtaler.

SHD har utformet kriterier for vurdering av den enkelte medarbeiders innsats og dyktighet.

UD har utarbeidet kriterier for personvurdering som er generelle og gjelder alle stillingsgrupper.

Departementene ble spurt om systemene/kriteriene for ytelses-/personvurdering er utviklet av departementene selv eller ved ekstern hjelp. Alle departementene svarte at systemene/kriteriene er utviklet selv, men FD opplyste at dets kriterier er utviklet i samarbeid med NIPA, og FID opplyste at dets system er utviklet med bistand fra et konsulentfirma.

Gjennom intervjuer og det mottatte skriftlige materialet er det foretatt en kartlegging og kategorisering av hva departementene benytter systemene/kriteriene for ytelses-/personvurdering til.

De mest benyttede anvendelsesområdene er gjengitt i tabell 3 nedenfor.

Tabell 3 Hva departementene benytter systemene/kriteriene for ytelses-/personvurdering til

Dep	A	B	C
	Lønnsforhandlinger	Medarbeidersamtaler	Ved tilsetting/rekruttering
AAD	X		
BFD	X	X	
FD	X		X
FID	X	X	
FIN	X	X	X
JD	X		
KD	X		
KRD	X	X	X
KUF	X		X
LD	X		
MD	X		
NHD	X	X	X
OED	X		
SD	X	X	
SHD	X	X	
UD	X	X	
N = 16	16	8	5

Kartleggingen viser at alle departementene benytter systemene/kriteriene for ytelses-/personvurdering i forbindelse med lokale lønnsforhandlinger, mens 8 departementer benytter systemene/kriteriene til medarbeidersamtaler. Det var 5 departementer som opplyste at de benytter systemene/kriteriene ved tilsetting/rekruttering.

Gjennom et utvalg på 13 departementer er det også spurt om den enkelte gjøres kjent med vurderingene av sine ytelser. FD, LD og SD ble ikke stilt

dette spørsmålet. Alle departementene som har kriterier eller systemer for ytelses-/personvurderinger opplyste at de har rutiner på at den enkelte gjennom medarbeidersamtale eller på annen måte gjøres kjent med vurderingene av sine ytelser.

Spørsmålet om hvilke kriterier departementene legger mest vekt på ved ytelses-/personvurderinger hadde definerte svaralternativer i intervjuguiden. Kategoriene er laget med utgangspunkt i disse og er presentert i tabell 4.

Tabell 4 Kriterier departementene legger mest vekt på ved ytelses-/personvurderinger

Dep	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	Sum	K
	Faglig dyktig	Resultater	Saksfremstilling	Ansvar	Fleksibilitet	Være selektiv ²	Holde tidsfrister ³	Pålitelighet	Rydighet	Redelighet		Samarbeid
AAD	X	X		X	X						4	X
BFD	X				X						2	
FD	X	X	X	X	X			X	X	X	8	X
FID	X	X			X						3	X
FIN	X	X			X						3	X
JD	X	X									2	X
KD	X										1	
KRD	X	X		X							3	X
KUF	X	X									2	X
LD	X	X			X						3	X
NHD	X	X				X					3	X
OED	X	X	X	X	X	X	X	X			8	X
SD	X	X		X	X			X			4	X
SHD	X	X	X	X	X		X	X	X		8	X
UD	X	X									2	X
N = 15	14	13	3	6	9	2	2	3	2	1		13

² Evne til å skille mellom vesentlig og mindre vesentlige saker/spørsmål

³ Evne til å holde tidsfrister og følge opp saker

MD benytter bare ulik vektlegging av stillingskriteriene i standard stillingsbeskrivelser knyttet til stillingsgruppene og er derfor ikke tatt med i tabellen. Samtlige av de øvrige 15 departementer uttalte at faglig dyktighet er ett av de kriteriene som blir mest vektlagt ved ytelses-/personvurderingene. Hele 13 departementer oppgav samarbeid som ett av «andre kriterier» som de la mest vekt på ved ytelses-/personvurderingene. Videre er resultatopptak et kriterium de fleste departementene trakk fram som vesentlig. Tilpasningsdyktighet og fleksibilitet er kriterier som 9 departementer vektlegger i forbindelse med ytelses-/personvurderinger. Som nevnt ovenfor opplyste MD at eneste mulighet departementet har til å skille mellom ytelser er at det benytter ulik vektlegging av stillingskriteriene i standard stillingsbeskrivelser knyttet til stillingsgruppene.

Antall kriterier som det legges mest vekt på ved nevnte vurderinger varierer mellom departementene. 10 departementer legger mest vekt på fra ett til 3 av kriteriene som ble oppgitt i intervjuguiden. 2 depar-

tementer legger mest vekt på 4 av disse kriteriene og 3 departementer (FD, OED og SHD) legger vekt på 8 ulike kriterier. I tillegg kommer kriteriet samarbeid.

Andre kriterier det blir lagt vekt på er blant annet:

- lojalitet
- initiativ
- krav til ledere
- kommunikasjon
- erfaring
- arbeidsmiljø
- selvstendighet

Av disse kriteriene er det 4 departementer som hver for seg legger vekt på tre ulike kriterier. Dette innebærer at både FD og SHD legger vekt på 11 ulike kriterier når kriteriene definert som svaralternativer i intervjuguiden og «andre kriterier» legges sammen.

Personal-/kompetanseplaner

Departementene ble spurt om de har utviklet personalplaner. Det er 11 departementer som har en eller annen form for personal-/kompetanseplan og 5 departementer som ikke har det. Disse 5 er BFD, FIN, NHD, OED og UD. OED opplyste imidlertid at det har personalstatistikker som viser personal-/kompetanseprofil, mens FIN opplyste at det i årene 1991–93 utviklet en samlet personalplan, men at betydeli-

ge endringer i stillingsstrukturen og store faglige utfordringer medførte at planarbeidet ikke ble videreført i en egen personalplan. Videre har ikke UD en vanlig personalplan, men en såkalt «Personalpolitisk håndbok».

Gjennom det mottatte skriftlige materialet er det foretatt en kartlegging av på hvilket organisasjonsnivå departementene har personal-/kompetanseplaner. En kategorisering av svarene er foretatt og er gjengitt i tabell 5.

Tabell 5 På hvilket organisasjonsnivå departementene har personal-/kompetanseplaner

Dep	A	B	C	D
	Planen omfatter hele departementet	Har avdelingsvise planer	Har seksjonsvise planer	Har ingen personal-/kompetanseplaner
AAD	X	X		
BFD				X
FD			X	
FID	X	X		
FIN				X
JD		X		
KD	X	X		
KRD	X	X		
KUF	X	X		
LD		X		
MD		X		
NHD				X
OED				X
SD	X			
SHD	X			
UD				X
N = 16	7	8	1	5

Tabell 5 viser at 7 departementer har personal-/kompetanseplan som omfatter hele departementet, mens 8 har avdelingsvise personal-/kompetanseplaner. 5 departementer har personal-/kompetanseplaner som både omfatter hele departementet og avdelingene. AAD som er ett av disse departementene, opplyste imidlertid at det bare er 3 av 7 avdelinger som har egen personalplan. 3 departementer har bare avdelingsvise personal-/kompetanseplaner. FD har bare seksjonsvise avdelingsplaner.

Det er foretatt en kartlegging av innholdet i personal-/kompetanseplanene. Samtlige personal-/kompetanseplaner i de 11 departementer som har slik, inneholder beskrivelse av eksisterende kompetanse. I 3 av disse departementene (AAD, JD og KRD) mangler det imidlertid beskrivelse av eksisterende kompetanse for én eller flere avdelinger (i JD hadde bare 1 av 9 kompetanseplaner opplysninger om dette). UDs «personalpolitisk håndbok» inneholder ikke beskrivelse av eksisterende kompetanse.

Samtlige personal-/kompetanseplaner i de 11 departementer som har slik, inneholder beskrivelse av

fremtidig kompetansebehov. For 3 av disse (AAD, JD og KRD) mangler det imidlertid personal-/kompetanseplaner for én eller flere avdelinger (i KRD hadde bare 1 av 7 kompetanseplaner opplysninger om dette). UDs «personalpolitiske håndbok» inneholder ikke beskrivelse av fremtidig kompetansebehov.

Departementene ble spurt om og i såfall på hvilken måte de har gjort personal-/kompetanseplanen kjent blant de ansatte. Svarene viser at samtlige 11 departementer som har personal-/kompetanseplan har gjort disse kjent overfor de ansatte. 9 departementer opplyste at de har gjort planene kjent blant de ansatte ved at den er delt ut. (KRD og MD opplyste bare at personalplanene er gjort kjent blant de ansatte.) 5 av de samme departementene har i tillegg tatt aktive skritt ved at de har gjort planene kjent gjennom å holde kurs, informasjonsmøte eller på annen måte å gi muntlig informasjon om planene. UD opplyste at den personalpolitiske håndboken «er tilgjengelig» for de ansatte.

4.2.2 Turnover innenfor ulike stillingskategorier og rekruttering/avgang innenfor ulike kompetansegrupper

Turnover innenfor ulike stillingskategorier

Departementenes turnover er sett i forhold til stillingskategoriene for å synliggjøre om det er enkelte stillingskategorier som har høyere turnover enn andre. Tabell 6 gir en oversikt over turnover i de enkelte departementene fordelt mellom forskjellige stillingskategorier. 9 departementer hadde ikke utarbeidet tilstrekkelig tallmateriale til at de i forbindelse med undersøkelsen kunne fremlegge fullstendige turnover-tall kategorisert etter stillingsgrupper for årene 1996 og 1997.

Fra OED og SHD er det ikke mottatt turnover-tall. OED mener likevel å ha meget god oversikt over sin turnover, og opplyste at den er størst på saksbehandlernivå. Departementet opplyste videre at det ikke har problemer med å rekruttere eller beholde medarbeidere innenfor noen stillingskategorier. SHD har ikke utarbeidet særskilt statistikk over turnover i den perioden som inngår i undersøkelsen, men understreket at det generelt sett ikke har problemer med å rekruttere og beholde medarbeidere innenfor de enkelte stillingskategoriene.

Tabell 6 viser at det for 6 av departementene (BFD, FID, FIN, JD, LD og UD) var høyest turnover i stillingsgruppen saksbehandlere, mens AAD, KD og NHD hadde høyest turnover både i stillingsgruppene saksbehandlere og rådgivere. I KR D var turnover høyest innenfor stillingsgruppen sekretærer/kontorpersonale.

JD og FIN hadde hhv 30 % og 25 % turnover innenfor stillingskategorien saksbehandlere i 1996, samtidig som BFD og FIN hadde hhv 33 % og 32 % turnover av saksbehandlere i 1997. KD og NHD hadde høyest turnover av rådgivere i 1996, med hhv 24 % og 20 %. I 1997 hadde FID og JD høyest turnover av rådgivere, med hhv 26 % og 25 %. Innenfor stillingskategorien sekretærer og kontorpersonale hadde FID og KR D høyest turnover i 1996 med hhv 25 % og 24 %. I 1997 hadde FID og JD høyest turnover innenfor denne stillingskategorien med hhv 30 % og 23 %.

Lavest turnover var det for lederstillinger. Når det gjelder topplederstillinger (departementsråder og ekspedisjonssjefer) var turnoveren for hvert departement på mellom 0 og 3 personer i årene 1996 og 1997. Ca halyparten av departementene hadde for hvert av disse årene ingen turnover innenfor denne stillingskategorien. Når det gjelder mellomledere var avgangen på mellom 0 og 10 personer (15 %), og de aller fleste departementene hadde både i 1996 og 1997 en turnover på under 10 % innenfor denne stillingskategorien.

Tiltak for å redusere turnover knyttet til stillingsgrupper

Som et tiltak for å redusere turnoveren knyttet til stillingsgrupper har flere av departementene funnet det nødvendig å øke lønnsnivået for de mest utsatte stillingsgruppene. FD opplyste at det bruker forhandlinger på særlig grunnlag (HTA pkt 2.3.4) som tiltak for å konkurrere om dyktige medarbeidere til rådgiver- og saksbehandlerstillingene. FIN opplyste at lønnsnivået for mellomlederne har økt betraktelig de siste par årene. Karriereutvikling ved opprykk fra førstekonsulent eller rådgiver til underdirektør (gruppeleder og/eller nestleder i en seksjon) har også vært benyttet for å beholde verdifulle medarbeidere. I tillegg gir departementet, både for mellomledere og senior medarbeidere, tilbud om studiepermisjon med lønn og utenlandsopphold o l for å beholde medarbeiderne. Departementet fremhevet at det også er andre virkemidler enn lønn som kan benyttes for å rekruttere og beholde medarbeidere, som f eks kompetanseutvikling, spennende arbeidsoppgaver, godt arbeidsmiljø og god ledelse. Etter KR Ds oppfatning er organisering, arbeidsmiljø, fleksibilitet og kompetanseutvikling viktige faktorer som bidrar til å øke aktiviteten og dermed kunne beholde medarbeidere i de mest utsatte stillingskategoriene. KUF har funnet det nødvendig å tilby noe høyere lønn, styrke opplæringstilbudet og endre oppgavefordeling for de mest utsatte stillingsgruppene. SD bruker en del midler på kompetanseoppbygging, vesentlig gjennom kortere kurs, samtidig som det er en del reisevirksomhet. UD opplyste at det ikke har problemer med turnover innen noen bestemte stillingskategorier.

Rekruttering/avgang innenfor ulike kompetansegrupper

Alle departementene, med unntak av FID, FIN og NHD oppgav å ha størst problemer med å rekruttere og beholde medarbeidere med IT-kompetanse.

AAD opplyste at det generelt sett ikke har problemer med å rekruttere eller beholde andre kompetansegrupper. For å lette rekrutteringen og/eller beholde IT-kompetansen har departementet funnet det nødvendig å tilby høyere lønn og gi tillegg etter HTA pkt 2.3.4, et tiltak som departementet har gode erfaringer med.

I tillegg til problemene knyttet til det å rekruttere og beholde IT-personale har størsteparten av departementene også noe problemer knyttet til andre kompetansegrupper. FD har problemer med å rekruttere og beholde sosialøkonomer, siviløkonomer og teknikere i ytre etat. Departementet har iverksatt spesielle tiltak for å rekruttere og beholde de utsatte kompetansegruppene, og satser bl a på kompetanseutvikling i tillegg til vurdering av høyere lønn for særlig konkurranseutsatte stillinger. I tillegg tilbyr departementet arbeidsoppgaver innenfor internasjonal virksomhet. FD har positive erfaringer med disse tiltakene.

Tabell 6 Oversikt over turnover i de enkelte departementer. Kilde er det enkelte fagdepartement gjennom intervju eller verifisering av møtereferat.

	Antall tilsatte Pr 1.10.96	Toppledere				Mellomledere ⁴				Rådgivere				Saksbehandlere				Sekretærer/ kontorpers				For deptet totalt			
		1996		1997		1996		1997		1996		1997		1996		1997		1996		1997		1996		1997	
		Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%
AAD	142	–	–	3	10	–	–	–	–	–	–	8	13	–	–	5	13	–	–	2	8	–	–	18	12
BFD	144	1	16	1	16	1	5	–	–	4	11	6	12	8	14	15	33	0	0	4	16	14	9	26	18
FD	172	0	0	2	–	–	–	–	–	2	–	1	–	6	–	14	–	–	–	–	–	8	5	17	10
FID	74	0	0	0	0	0	0	1	7	1	5	5	26	4	13	10	30	4	25	4	30	9	–	20	–
FIN	276	2	14	1	7	6	12	5	9	5	5	24	22	21	25	25	32	0	0	2	6	34	12	57	20
JD	389	1	10	3	27	10	15	5	8	10	18	24	25	53	30	47	29	16	20	20	23	90	24	99	23
KD	107	0	0	0	0	0	0	1	5	5	24	5	14	8	13	7	16	0	0	1	5	13	11	14	11
KRD	288	0	0	0	0	4	7	5	9	16	16	18	18	14	16	13	16	11	24	8	19	45	16	44	16
KUF	372	1	13	0	0	3	4	3	5	5	15	6	13	15	10	13	9	3	5	7	11	27	8	29	9
LD	186	–	–	0	0	–	–	3	8	–	–	4	6	–	–	9	16	–	–	0	0	–	–	16	8
MD	266	–	–	0	0	4	10	1	3	6	7	10	11	3	5	1	1	0	0	4	12	13	5	16	7
NHD	251	0	0	0	0	2	5	2	11	11	20	9	15	20	17	16	23	1	2	4	11	34	13	31	16
OED	140	Riksrevisjonen har ikke mottatt turnover tall fra departementet																							
SD	132	0	0	1	1	2	2	2	1	3	2	16	12	8	6	2	1	7	5	5	4	20	15	26	19
SHD	300	Departementet har ikke utarbeidet turnover tall for 1996 og 1997																							
UD	1083	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	<1	1	<1	–	–	–	–	–	–	–	–

Tallet 0 i tabellen betyr at departementene ikke har turnover, mens symbolet – betyr at det ikke er mottatt opplysninger om turnover innenfor de aktuelle stillingskategoriene.

⁴ For AAD og FD inkluderer kategoriene toppledere også departementenes mellomledere.

FID har problemer med å beholde medarbeidere med internasjonal kompetanse. For å avhjelpe problemet har departementet forsøkt å tilby høyere lønn, men dette har i liten grad hjulpet.

FIN har problemer med å beholde flere kompetansegrupper. Dyktige senior fagfolk med sterk økonomisk eller juridisk fagkompetanse og mer enn fem års erfaring er grupper som er vanskelig å rekruttere. Departementet har spesielt vanskelig for å beholde nyutdannede siviløkonomer, samt skatte- og finansjurister som har vært ansatt mellom to og fire år. For å løse problemene med å rekruttere og beholde dyktige fagfolk er lønnsnivået for noen typer nyutdannede akademikere økt. Samtidig er det innført en spesiell ordning for jurister som ønsker permisjon for å fungere en periode som dommerfullmektig. Karrierevei ved opprykk har også vært benyttet, i tillegg til at det legges vekt på jobbinnhold som motivasjonsfaktor.

JD oppgav også å ha problemer med å rekruttere og/eller beholde kompetanse som økonomimedarbeidere, erfarne jurister og arkivmedarbeidere. Lønnen til IT-medarbeiderne er økt, noe departementet mener har gitt effekt.

KD har til en viss grad problemer med beholde jurister. For å løse problemene knyttet til rekruttering og avgang når det gjelder teknisk kompetanse har KD utlyst stillinger i fagpressen. Under de lokale forhandlingene prioriterer departementet kompetansegruppene som er vanskelig å beholde, noe som har redusert problemene.

KRD har i liten grad problemer med å rekruttere og beholde kompetansegrupper. Imidlertid er det i tillegg til IT-personell noe problemer knyttet til arkivpersonell. Departementet mener at det er viktig å synliggjøre hvilke utfordringer som ligger innenfor arkiv-området for lettere å få til endring av stillingskoder og lønns spenn innenfor denne stillingskategorien. Medarbeidere med IT-kompetanse har fått høyere lønn gjennom tilsetting eller gjennom lønnsforhandlinger etter HTA pkt 2.3.4. Andre tiltak er fleksible arbeidstidsordninger, kompetanseutvikling og utfordrende arbeidsoppgaver.

KUF opplyste at det i liten grad har hatt problemer med å rekruttere og/eller beholde bestemte kompetansegrupper. Det har imidlertid vært visse problemer med rekruttering av økonomer med erfaring, personer med kompetanse innen utvikling/planlegging og arkivmedarbeidere med erfaring. Departementet har funnet det nødvendig å tilby noe høyere lønn, styrke opplæringstilbudet og endre oppgavefordelingen, f eks ved å legge opp til mer prosjektarbeid. Departementet har positive erfaringer med disse tiltakene.

I tillegg til problemene med IT-kompetansen, har LD i forholdsvis stor grad også problemer med å rekruttere og beholde veterinærer og landbruksøkonomer. Departementet har iverksatt spesielle tiltak for å rekruttere og beholde veterinærer og har hevet

begynnerlønnen for denne kompetansegruppen til ltr 40. Departementet mener at erfaringene med tiltakene er positive, men opplyste at situasjonen likevel ikke er tilfredsstillende. EDB-funksjonen er satt ut til eksternt dataselskap, og departementet har selv bare ansvaret for brukerstøtten.

MD opplyste at departementet har forholdsvis store problemer med å rekruttere og beholde flere kompetansegrupper. I tillegg til IT-personale har departementet problemer med å rekruttere og beholde dyktige og erfarne sosialøkonomer, samtidig som det er gjennomtrekk av siviløkonomer. Departementet har iverksatt tiltak som intern rekruttering med høyere lønn, økt lønn ved eksternt rekruttering og kjøp av tjenester for å løse problemene. Departementet har svært gode erfaringer med tiltakene etter som alle stillingene i dag er besatt, og er samtidig godt fornøyd med det rekrutterte personalet.

NHD opplyste at det har hatt problemer med å rekruttere informasjonsmedarbeider og arkivmedarbeidere. Departementet har funnet det nødvendig å tilby arkivmedarbeiderne noe høyere lønn.

OED opplyste at det kan være noe vanskelig å rekruttere arkivpersonale. I tillegg har departementet i den senere tid hatt problemer med å rekruttere gode sivil- og sosialøkonomer. For å prøve å imøtegå dette problemet har departementet gått aktivt ut og profilert departementet og dets jobbinnhold ved forskjellige høgskoler. I tillegg har departementet noe kontakt med enkelte veiledere ved disse skolene, som eventuelt kan formidle kontakt med aktuelle kandidater. For i større grad å kunne beholde personalet prøver departementet å gjøre aktiv bruk av lønnsystemet. I tillegg har departementet et relativt romslig budsjett for videreutvikling og kompetanseoppbygging.

SD har ikke hatt spesielle problemer med å rekruttere eller beholde noen kompetansegrupper utover IT-personell. Enkelte nøkkelpersoner, f eks medarbeidere med flyvelederkompetanse i Havari-kommisjonen for sivil luftfart kan det imidlertid være vanskelig å beholde. For å imøtegå problemet er det bl a benyttet forhandlinger etter HTA pkt 2.3.4, samt tilbud om høyere lønn (B- tillegg) ved nytilsetting.

SHD opplyste at departementet i mindre grad har problemer med å rekruttere og/eller beholde kompetansegrupper utover IT-personell og jurister med erfaring fra helse- og arbeidsrett. Det er iverksatt tiltak overfor de utsatte kompetansegruppene. Ved nyansettelse gir departementet i enkelte tilfeller bedre lønnsbetingelser. Da blir stillinger lyst ut med høyere lønn. Departementet bruker videre HTA pkt 2.3.4 bokstav c) for å rekruttere og beholde kritisk kompetanse. Departementet har forholdsvis gode erfaringer med disse tiltakene.

UD har til en viss grad hatt problemer med å beholde juridisk kompetanse. Det er ikke iverksatt tiltak for å løse disse problemene. Departementet på-

pekte at det kan jobbe med andre forhold knyttet til arbeidet enn lønn, men tror at lønn kan komme sterkere inn i bildet i fremtiden. Det ble i denne forbindelse pekt på at medarbeiderne i UD er relativt lavt lønnet sammenlignet med andre departementer.

Samtlige departementer opplyste at det ved rekruttering nå legges mest vekt på utdanning, prestasjoner/ytelser og personlige egenskaper. FD pekte f.eks. på at prosjektarbeid er en arbeidsform som blir mer vektlagt i departementet. Som et resultat av dette prioriterer departementet teamegenskaper og personlig egnethet; i form av evner til samarbeid, omstilling og fleksibilitet.

Årsaker til turnover

De fleste departementene opplyste at det i hovedsak er konkurransen på arbeidsmarkedet som forklarer størsteparten av turnoveren. FID mener årsaken til at det har problemer med å beholde medarbeidere med internasjonal kompetanse er at departementet ikke har kunnet tilby høy nok lønn og at denne kompetansen er meget ettertraktet. Også FIN mener at lønnsnivået er den primære årsaksforklaringen til at departementet har problemer med å beholde medarbeidere innenfor enkelte stillingsgrupper/kompetansegrupper. Enkelte kompetansegrupper er meget attraktive for det private næringsliv, og blir der tilbudt jobb med betydelige lønnsøkninger. Særlig under høykonjunkturer og i etterkant av større reformer, som f.eks. skattereformen, mener FIN at problemet vil være stort.

Flere departementer oppgav også andre årsaker til at det kan være høy turnover innenfor enkelte stillingsgrupper/kompetansegrupper. AAD mener at ønske om mer interessante arbeidsoppgaver kan være en viktig årsak til at medarbeidere slutter. BFD og KD pekte på at de begrensede fagmiljøene i departementene kan ha vært medvirkende årsak til at personer innenfor noen profesjonsgrupper har sluttet. JD antar at en av årsakene til at medarbeiderne slutter er at mange benytter ansettelse i departementet som et ledd i karriereutviklingen, spesielt på saksbehandlernivå. På ledernivå går mange av de ansatte over til privat virksomhet eller til domstolene og departementets ytre etater. LD mener at årsaken til at departementet har vanskeligheter med å rekruttere og beholde veterinærer er at det blir utdannet for få. NHD har hatt relativt stor avgang av saksbehandlere og rådgivere etter at Handelsdepartementet ble overført fra UD. Dette skyldes i hovedsak at mange ansatte har søkt seg tilbake til UD. SHD opplyste at det innenfor helserett og arbeidsrett ofte er et begrenset antall jurister med relevant erfaring og at dette fører til problemer med å rekruttere og beholde denne type kompetanse.

4.2.3 Lokale forhandlinger

Midler avsatt til lokale forhandlinger etter HTA pkt 2.3.3

Størrelsen på de sentralt avsatte midler til lokale forhandlinger (jf HTA pkt 2.3.3, 1. ledd, bokstav a) var i perioden 1991–1998:⁵

Tabell 7 Oversikt over sentralt avsatte midler i prosent av det enkelte forhandlingssteds lønnsmasse

1991:	0,25 %	1995:	0,3 %
1992:	0,1 %	1996:	0,35 %
1993:	0,35 %	1997:	0,45 %
1994:	0,35 %	1998:	0,45 %

Disse midlene utgjør normalt hoveddelen av midlene i de lokale forhandlingene.

I tillegg blir det lokalt også forhandlet om lønnsmidler som er frigjort ved at nyansatte arbeidstakere siden forrige lokale forhandlingsrunde har fått en lavere lønn enn de arbeidstakere som har sluttet i samme periode. Disse frigjorte lønnsmidlene legges til i forhandlingspotten (jf HTA pkt 2.3.3, 1. ledd, bokstav c). Dersom nyansatte har fått høyere lønn enn de som sluttet, vil dette føre til at mulighetene til å frigjøre midler blir tilsvarende redusert. Størrelsen på de frigjorte lønnsmidlene er de siste årene satt til 0,1 % (som er en fast størrelse partene for enkelthets skyld er blitt enige om gjennom de sentrale forhandlingene).

Den enkelte virksomhet kan selv avgjøre om den i tillegg vil skyte inn egne midler fra driftsbudsjettet (jf HTA pkt 2.3.3, 1. ledd, bokstav b). AAD, Arbeidsgiveravdelingen pekte på at enkelte departementer/underliggende virksomheter har svært stramme driftsbudsjetter og at deres mulighet til å skyte inn av egne midler derfor blir meget begrenset. Det kan likevel oppstå spesielle forhold i et departement / underliggende virksomhet som tilsier at det er nødvendig å skyte inn relativt store midler for å løse et mer eller mindre akutt problem, for eksempel med å rekruttere eller beholde medarbeidere. AAD opplyste imidlertid at det vanligvis ikke er de samme departementene som hvert år skyter inn store midler.

AAD, Arbeidsgiveravdelingen mener det ikke er noen fare for at individuelle justeringer som skjer gjennom de lokale forhandlingene blir undergravet av påfølgende sentrale justeringsforhandlinger (f.eks. ved at de personer som har fått tillegg lokalt blir innhentet av andre gjennom oppjustering av laveste trinn på rammer og spenn) og at man i disse tilfellene oppnår lite ved den lokale lønnspolitikken.

Tabell 8 viser hvor store midler departementene hver for seg og til sammen har avsatt til lokale for-

⁵ Ifølge personalmeldinger sendt ut fra AAD i perioden 1991–98.

handlingar etter HTAs pkt 2.3.3 bokstav b⁶. Videre fremkommer det av tabellen hvor mye disse midlene utgjør pr ansatt innenfor det enkelte departement.

Gjennomsnittlig avsatt pr ansatt i alle departementene sett under ett fremkommer også. Variasjonene er synliggjort gjennom etterfølgende diagram.

Tabell 8 Oversikt over lokalt avsatte budsjettmidler til de lokale forhandlingene i departementene etter HTA pkt 2.3.3 bokstav b)⁷

	Antall tilsatte pr 1.10.96	Lokalt avsatte driftsmidler etter HTA pkt 2.3.3b)		Lokalt avsatte midler til lokale forhandlinger pr ansatt ⁸	
		1996	1997	1996	1997
AAD	142	20–30 000	20–30 000	180 ⁹	180 ⁹
BFD	144	0	56 000	0	390
FD	172	75 549	70 134	440	410
FID	74	20–25 000	6–7 000	340 ¹⁰	100 ¹¹
FIN	276	321 288	0	1 160	0
JD	389	263 477	212 924	680	550
KD	107	53 995	47 545	500	440
KRD	288	117 536	941 633	410	3 290
KUF	372	10 287	307 616	30	830
LD	186	70 717	51 620	380	280
MD	266	0	0	0	0
NHD	251	275 566	247 714	1 100	990
OED	140	368 092	544 561	2630	3 890
SD	32	65 234	95 865	490	730
SHD	300	16 000	449 000	50	1 500
UD	1083	412 635	1 826 724	380	1 690
Sum	4322	2 097876	3 056 112	490	710

Tabell 8 viser at det er store variasjoner departementene imellom. Gjennomsnittlig avsatt i 1996 utgjorde kr 490. 11 av 16 departementer avsatte like mye eller mindre enn gjennomsnittlig avsatt pr departement, og 5 avsatte mer pr ansatt enn

gjennomsnittlig avsatte midler. Gjennomsnittlig avsatt i 1997 til lokale forhandlinger utgjorde kr 710. 9 departementer avsatte mindre til lokale forhandlinger enn gjennomsnittet, mens 7 avsatte mer.

⁶ Kilder: Brev fra AD til samtlige forhandlingssteder i staten og Riksrevisjonen av 16.10.96 og Brev fra PSD til samtlige forhandlingssteder i staten og Riksrevisjonen av 17.07.97.

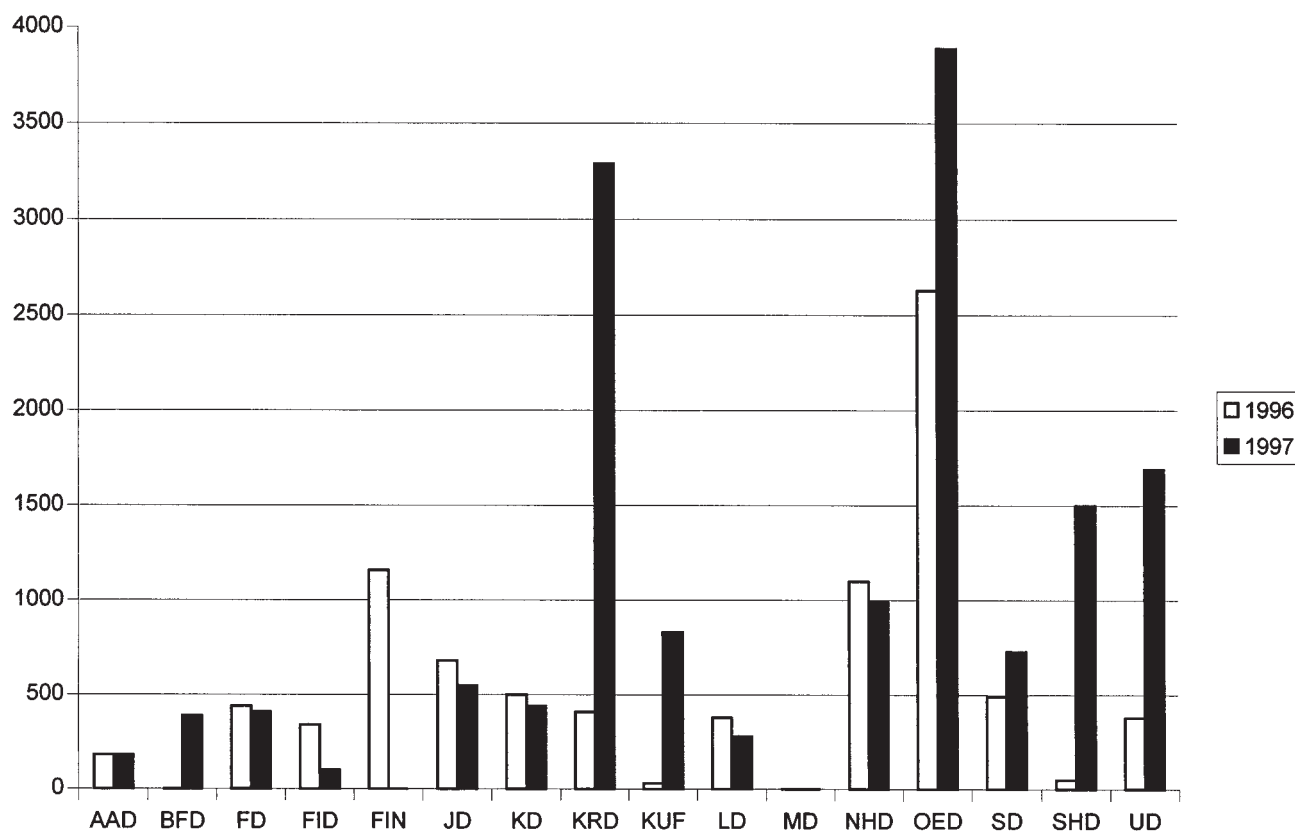
⁷ Ifølge departementenes egne opplysninger

⁸ Tallene er avrundet til nærmeste hele ti-kroner.

⁹ Tallet er beregnet av gjennomsnittet av kr 20–30 000, dvs kr 25 000 og avrundet til nærmeste hele ti-kroner.

¹⁰ Tallet er beregnet av gjennomsnittet av kr 20–25 000, dvs 22 500.

¹¹ Tallet er beregnet av gjennomsnittet av kr 6–7000, dvs 6 500.



Figur 1 Lokalt avsatte midler pr ansatt

Tabellen og diagrammet viser at MD ikke avsatte midler til lokale forhandlinger verken i 1996 eller 1997. OED avsatte mest pr ansatt i perioden som inngår i undersøkelsen, hhv kr 2 630 og kr 3 890. Samtidig fremkommer det at avsatte midler pr ansatt i enkelte tilfeller viser store variasjoner mellom 1996 og 1997 innenfor et og samme departement. SHD økte avsatte midler fra kr 50 i 1996 til kr 1 500 pr ansatt i 1997, en endring som innebærer at det beløpet som var avsatt i 1997 var 30 ganger større enn beløpet for 1996. KRD økte beløpet i perioden fra kr 410 til kr 3 290, det innebærer at det avsatte beløpet pr ansatt i 1997 var åtte ganger større enn beløpet for 1996. KUFs avsatte midler var i 1997 28 ganger større enn midlene som var avsatt året før. Beløpene i dette

tilfellet var imidlertid betydelig lavere. FIN avsatte ikke midler i 1997, samtidig som departementet i 1996 avsatte kr 1 160 pr ansatt til lokale forhandlinger.

Proseduren for de lokale forhandlingene etter HTA pkt 2.3.3

Lønnspolitiske drøftinger blir gjennomført i samtlige departementer (16 stk).

Departementene ble spurt om de i forkant av de lokale lønnsforhandlingene utarbeider tallmateriale/statistikk som viser status for lønnsutviklingen i departementene og i såfall hvilken type tallmateriale/statistikk som utarbeides. En kategorisering av svarene er foretatt og gjengitt i tabell 9.

Tabell 9 Tallmateriale/statistikk som viser status for lønnsutviklingen i departementet.

Dep	A	B	C
	<i>Ikke</i> utarbeidet tallmateriale/ statistikk i forkant av forhandlingene som viser status for lønnsutviklingen i departementet	Utarbeidet tallmateriale/ statistikk i forkant av forhandlingene som viser status for lønnsutviklingen i departementet	Utarbeidet tallmateriale/ statistikk over lønnsutviklingen i departementet fordelt etter for eksempel stillingsgrupper, avdeling, seksjon, kjønn
AAD		X	X
BFD	X		
FD		X	X
FID	X		
FIN	X		
JD		X	X
KD	X		
KRD		X	
KUF		X	X
LD		X	
MD		X	X
NHD		X	
OED		X	
SD		X	
SHD		X	X
UD		X	X
N = 16	4	12	7

12 departementer opplyste at de i forkant av de lokale lønnsforhandlingene utarbeider tallmateriale/statistikk som viser status for lønnsutviklingen i departementet. FID og KD er 2 av 4 departementer som ikke utarbeider tallmateriale/statistikk som viser status for lønnsutviklingen i departementet. Dette forklarte de med at forholdene i departementene er såpass små og oversiktlige at tallmateriale/statistikk anses som unødvendig.

Av de departementer som har tallmateriale/stati-

stikk over status for lønnsutviklingen i departementet, er det 7 departementer som har fremlagt dokumentasjon over lønnsutviklingen i departementet fordelt etter stillingsgrupper, avdeling, seksjon eller kjønn, mens det er 5 departementer som ikke har denne type spesifisering av tallmateriale/statistikk.

Spørsmålet om det blir lagt fram begrunnelse for totaliteten (f eks profilen) i kravet hadde fastlagte svaralternativer i intervjuguiden, og kategoriene i tabell 10 refererer til disse.

Tabell 10 Begrunnelse for totaliteten (f eks profilen) i kravet

Dep	A	B	C	D
	Begrunnelse blir lagt fram	Begge parter legger fram begrunnelse	Kun arbeidsgiver som legger fram begrunnelse	Begrunnelse blir ikke lagt fram
AAD	X		X	
BFD	X	X		
FD	X	X		
FID	X		X	
FIN	X		X	
JD	X	X		
KD	X	X		
KRD	X	X		
KUF	X	X		
LD	X	X		
MD	X	X		
NHD	X	X		
OED	X	X		
SD				X
SHD	X	X		
DU	X	X		
N = 16	15	13	3	1

Som det fremkommer av tabell 10 er SD det eneste departementet som ikke legger fram begrunnelse for totaliteten i lønnskravene. Forklaringen er at det er individuelle vurderinger som foretas. Det oversendes et notat i forkant av forhandlingene, hvor det bl a fremkommer hvilke kriterier som stillinger og personer bør vurderes ut fra, på basis av stillings- og individrettede kriterier.

I 13 departementer la begge parter fram begrunnelse for totaliteten i kravet. I OED fremmer imidlertid fagorganisasjonene ikke alltid begrunnelse for sine krav. I AAD, FID og FIN er det kun arbeidsgiver som legger fram begrunnelse for totaliteten i kravet. I sistnevnte departement legger fagorganisasjonene unntaksvis fram en klar profil i lønnsforhandlingene. Ingen departementer har praksis for at det kun er organisasjonene som legger fram begrunnelse for totaliteten i kravene.

På spørsmål om det blir lagt fram begrunnede krav for hver person, ble det i intervjuguiden utformet fastlagte svaralternativer. I 14 departementer legger både arbeidsgiver og organisasjonene fram begrunnelse for kravene på enkeltpersoner. I KRD legger arbeidsgiversiden alltid fram krav for den enkelte medarbeider. Organisasjonene legger ikke alltid fram begrunnede krav etter individkriteriene, ettersom de ikke alltid kjenner til vedkommende medarbeiders ytelser. I JD blir det lagt fram begrunnelse for kravene for enkeltpersoner i forhandlingene, men det fremgår ikke hvilke parter som er aktive i dette arbeidet.

Informasjon om resultatet av forhandlingene ble i intervjuguiden formulert som et åpent spørsmål. Det fremkommer av undersøkelsen at samtlige departementer gir tilbakemelding til sine medarbeidere om resultatet av lønnsforhandlingene. Det er imid-

lertid ulik praksis mellom departementene mht hvordan de ansatte får informasjon om resultatet av forhandlingene. De mest utbredte informasjonstiltakene er muntlig tilbakemelding, fremleggelse av forhandlingsprotokoller, bruk av internavis/mail/intranett og brev til ansatte som får tillegg. Medarbeiderne kan også informeres om forhandlingsresultatet gjennom sine respektive organisasjoner.

Når det gjelder *evaluering* av forhandlingsprosessen, viser datamaterialet at 14 departementer evaluerer forhandlingsprosessene sine. OED og SD gjennomfører ikke systematiske evalueringer av forhandlingsprosessene i departementene, men SD evaluerer prosedyrene for forhandlingene og i tillegg er det tatt opp til diskusjon hvordan forhandlingsresultatet skal kommuniseres ut i departementet. Eksempler på måter å evaluere på er å arrangere møter, eventuelt samtaler og utarbeide oppsummeringsnotater mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

Gjennomføring av lokale forhandlinger etter HTA pkt 2.3.3. i fagdepartementene

Lokale forhandlinger har vært gjennomført siden 1991 i 15 av totalt 16 departementer. SD presiserer at departementet har gjennomført lokale forhandlinger etter HTA pkt 2.3.3 siden 1991, «[...] når det har vært anledning til det».

Kriterier som ble sterkest vektlagt

Tabell 11 omtaler kriterier som ble sterkest vektlagt ved lokale forhandlinger i tariffperioden 1. mai 1996 – 30. april 1998. Intervjuguiden oppgav svaralternativer på kriterier, og kategoriene i tabellen følger disse.

Tabell 11 Kriterier som ble sterkest vektlagt ved lokale forhandlinger i tariffperioden 1. mai 1996 – 30. april 1998

Dep	A Prestasjon/ ytelse/ resultat	B Markeds- vurdering	C Ansvar	D Likestilling	E Krevende arbeids- oppgaver	F Utdanning	G Ansiennitet	D Antall kriterier pr dep
AAD	X	X	X	X				4
BFD	X							1
FD	X	X	X	X	X	X		6
FID	X	X	X		X			4
FIN	X	X	X	X	X			5
JD	X	X						2
KD						X	X	2
KRD	X	X		X	X			4
KUF	X	X	X					3
LD	X	X		X				3
MD	X	X	X	X	X	X		6
NHD	X	X		X				3
OED	X		X					2
SD	X		X		X			3
SHD	X	X	X	X	X			5
UD	X	X						2
N = 16	15	12	9	8	7	3	1	

Tabellen viser at samtlige departementer, med unntak av KD, oppgav at de benyttet seg av kriterier for prestasjon/ytelse/resultat. Markedsvurderinger og ansvar var også kriterier som mange departementer vektla ved de lokale forhandlingene i samme forhandlingsperiode. KD uttalte at departementet legger vekt på utdanning og ansiennitet. Tabellen viser også at *likestilling* er et av de kriterier som 8 av 16 departementer la sterkest vekt på ved de lokale forhandlinger i tariffperioden 1. mai 1996 – 30. april 1998.

Antallet kriterier (jf kolonnen til høyre) som i departementene ble sterkest vektlagt, varierer fra 1 til 6 kriterier. BFD oppgav ett kriterium blant svaralter-

nativene; prestasjon/ytelse/resultat, som sterkest vektlagt ved departementets lokale forhandlingene. FD og MD oppgav hele 6 av de 7 svaralternativene i intervjuguiden som sterkest vektlagt ved de lokale forhandlingene.

Departementene fikk spørsmål om det har skjedd *endringer i hvilke kriterier* som ble tillagt størst vekt i siste tariffperiode (1. mai 1996 – 30. april 1998) i forhold til tidligere tariffperioder. Det ble gitt anledning til å bekrefte eller avkrefte endringer i kriterier, med mulighet til å konkretisere hvilke endringer som eventuelt har skjedd. Kategoriseringene i tabell 12 bygger på endringene i kriterier som fremkommer av intervjuene med departementene.

Tabell 12 Eventuelle endringer i hvilke kriterier som er tillagt størst vekt i inneværende tariffperiode i forhold til tidligere tariffperioder.

Dep	Nei	Ja	A	B	C
			Markeds- elementet	Prestasjoner/ Ytelser/resultater	Ansiennitet
AAD		X	+	+	
BFD		X		+	
FD		X	+		–
FID		X	+		
FIN		X	+		
JD	X				
KRD	X				
KUF		X	+	+	–
LD		X	+	+	
MD		X		+	–
NHD		X			–
OED	X				
SD	X				
SHD	X				
UD		X		+	–
N = 15	5	10	6	6	5

+ betyr mer vekt på, – betyr mindre vekt på

KD er ikke tatt med i tabellen fordi departementet ikke ble stilt dette spørsmålet. Tabellen viser at 5 departementer opplyste at det ikke har skjedd endringer i hvilke kriterier som er tillagt størst vekt i siste tariffperiode i forhold til tidligere tariffperioder, mens 10 departementer oppgav at det har skjedd slike endringer. Endringene ble i 9 departementer konkretisert ved at kriterier knyttet til markedselementet, prestasjoner/ytelser/resultater i ulik grad ble tillagt større vekt i siste tariffperiode i forhold til tidligere tariffperioder. FD, KUF, MD samt UD hevdet at det har skjedd en endring i vektlegging fra ansiennitet til markedsvurdering og/eller prestasjoner/ytelser/resultater i siste avsluttede tariffperiode sammenlignet med tidligere tariffperioder.

JD, KRD, OED, SD og SHD oppgav at det ikke har skjedd endringer i hvilke kriterier som ble tillagt

størst vekt i siste tariffperiode sammenlignet med tidligere tariffperioder. I KRD har det siden 1991 vært lagt vekt på kriterier som går på ytelse. Departementet har utviklet felleskriterier og tilleggs-kriterier for ulike stillingskategorier, som har vært vektlagt siden 1991. Eksempler på felleskriteriene er målbevissthet og resultatorientering, ansvarsbevissthet/selvstendighet, samarbeidsevner, lojalitet og serviceinnstilling. I OED har det alltid vært den enkelte medarbeiders faglige utførelse av arbeidet som har blitt lagt til grunn for forhandlingene. SD opplyste at generelle kriterier som ansvar, krevende arbeidsoppgaver og elementer innenfor kriteriene prestasjoner/ytelser har vært vektlagt under lokale forhandlinger helt fra 1991. At det i SHD ikke har skjedd endringer i hvilke kriterier som ble tillagt størst vekt i siste tariffperiode sammenlignet med tidligere tariffperio-

der begrunnet departementet med at det først var i tariffperioden 1. mai 1996 – 30. april 1998 at lønnspolitikken ble tatt i bruk. Departementet oppgav at lønnspolitikken nå i større grad blir lagt til grunn, noe som igjen fører til større bevissthet og systematikk rundt kriteriene.

Stillingsvurderingssystemer/-kriterier

Når det gjelder bruken av virkemidler i forbindelse med lokale forhandlinger var spørsmålet om departementenes bruk av stillingsvurderingssystemer/-kriterier formulert som et åpent spørsmål; intervjuguiden hadde ikke fastlagte svaralternativer. Kategorierne er laget på bakgrunn av referatene fra intervjuene i fagdepartementene.

Tabell 13 Departementets bruk av stillingsvurderingssystemer/-kriterier i forbindelse med de lokale lønnsforhandlingene.

Dep	A	B	C
	Brukt som basis for argumentasjon ifm lønnsforhandlingene	Omgjøring av stilling gjennom overgang til annen stillingsgruppe	Eksplisitt brukt som basis for forhandlinger på særlig grunnlag
AAD	X		
BFD	X	X	
FD	X	X	
FID	X		
JD	X		
KRD	X	X	
KUF	X	X	X
LD	X	X	X
MD	X		
NHD	X		
OED	X	X	
SD	X		
SHD	X	X	
N = 13	13	7	2

FIN og KD er ikke tatt med i tabellen fordi disse departementene ikke har systemer/kriterier for stillingsvurdering/-beskrivelse. UD er heller ikke tatt med fordi departementet bare har et system som baserer seg på parallellitet mellom gjennomgående stillinger som er oppgitt i HTA og egne stillingsbeskrivelser. For samtlige av de 13 andre departementene blir stillingsvurderingssystemene/-kriteriene brukt som basis for argumentasjonen ifm lønnsforhandlingene. Dette innebærer f eks at stillingsvurderingssystemene/-kriteriene blir lagt til grunn ved forhandlingene, og eventuelt brukt for å vurdere lønnsstillegg.

Sju departementer opplyste at de bruker stillingsvurderingssystemene/-kriteriene som grunnlag for omgjøring av stillinger gjennom overgang til annen stillingsgruppe. KRD uttalte at ved store avvik mellom stillingsbetegnelse, stillingsinnhold og de krav som stilles, blir lønnsnivå vurdert endret, eventuelt også ved endring av stillingsbetegnelse. Dette illustrerer den generelle bakgrunnen for anvendelse av stillingsvurderingssystemer/-kriterier som virkemiddel for å gi lønnsstillegg og/eller omgjøre stillinger ved lokale lønnsforhandlinger.

Systemer/kriterier for ytelses-/personvurdering

Spørsmålet om bruk av ytelses-/personvurderingssystemer i forbindelse med de lokale lønnsforhandlingene var i intervjuguiden formulert som et åpent spørsmål uten fastlagte svaralternativer. For KD og MD foreligger det ikke opplysninger om bruken av dette i forbindelse med lokale lønnsforhandlinger. For samtlige av de øvrige 14 departementer kan bruken av systemer/kriterier for ytelses-/personvurdering i forbindelse med de lokale lønnsforhandlingene illustreres gjennom formuleringer som: Kriterier for vurdering «legges til grunn for forhandlingene», «blir benyttet under de lokale forhandlingene» og «danner basis for argumentasjonen under lønnsforhandlingene».

Følgende uttalelse fra SD illustrerer ett av formålene med systemer/kriterier for ytelses-/personvurdering: «Formålet med departementets person-/og ytelsesvurderinger er å plassere en medarbeider på et konkret lønnsstrinn innen vedkommende stillingsgruppes lønns spenn/lønnskategori, og å vurdere en persons utvikling over tid».

Forhandlinger på særlig grunnlag etter HTA pkt 2.3.4

I tabell 14 gis en oversikt over departementenes bruk av forhandlinger på særlig grunnlag etter HTA pkt 2.3.4, jf omtalen av denne type forhandlinger foran i pkt 1.2. Ingen av departementene har gjennomført forhandlinger etter HTA pkt 2.3.4 b). Forhandlinger etter dette punktet inngår derfor ikke i tabellen. Når det gjelder forhandlinger etter HTA pkt 2.3.4 a) og c) foreligger det ikke opplysninger om hvor mange ansatte det er forhandlet for verken i FD eller JD. Det er imidlertid kjent hvor mange ansatte som er gitt tillegg i disse departementene. Gjennomsnittlig tillegg som følge av forhandlingene er oppgitt av departementene enten i lønstrinn eller i kroner.

Undersøkelsen viser at det er relativt store variasjoner departementene i mellom mht antall personer det ble forhandlet for etter HTA pkt 2.3.4 bokstav a), som gjelder tilfeller der det har oppstått vesentlige endringer i de forhold som er lagt til grunn ved fastsetting av stillingenes/arbeidstakernes lønn. I KUF og AAD ble det forhandlet for hhv 18 % og 16 % av de ansatte, mens det i UD og SD bare ble forhandlet for hhv 1 % og 1,5 % av de ansatte. Det var 4 departementer hvor antall personer som ble gitt tillegg var mindre enn det antallet som det ble forhandlet for. KD forhandlet for 3 % og gav tillegg til 2 %, og KRD forhandlet for 18 % og gav tillegg til 13,4 % av de ansatte. Videre forhandlet LD for 14 % av de ansatte og gav tillegg til 6,5 %. SHD forhandlet for 3,7 % av de ansatte og gav tillegg til 3 %. AAD og FD er de departementer der flest (prosentvis) har fått tillegg med hhv 17 % og 16 %. I UD har bare 1 % av de ansatte fått slike tillegg og i JD, KD, NHD og SD har 2 % fått slike tillegg. Tabellen viser at det er relativt store variasjoner i det gjennomsnittlige tillegg som følge av forhandlinger etter HTA pkt 2.3.4, bokstav a). FID er det departementet som har gitt høyest gjennomsnittlig tillegg, med 5 ltr på A-tabellen (Hovedlønnstabellen) og 24 ltr på B-tabellen (Tilleggs lønnstabellen). I UD utgjør gjennomsnittlig tillegg som følge av forhandlingene ett lønstrinn. Samtidig fremkommer det at i de tilfellene hvor tilleggene er oppgitt i kroner, varierer disse mellom kr 9 100 og kr 22 000. Disse tilleggene er det hhv FIN og KD som har gitt.

Når det gjelder forhandlinger etter HTA pkt 2.3.4 bokstav c), som gjelder tilfeller der det er spesielt vanskelig å beholde eller rekruttere spesielt kvalifisert arbeidskraft, viser undersøkelsen også store variasjoner departementene i mellom mht antall personer det er forhandlet for. Mens LD forhandlet for 21,5 %, ble det i BFD bare forhandlet for 0,7 % av de ansatte. NHD og UD har ikke gjennomført forhandlinger etter HTA pkt 2.3.4, bokstav c). Det er bare 3 departementer som ikke har gitt tillegg til alle det var forhandlet for. KD forhandlet for to personer og gav tillegg til én, LD forhandlet for 40 personer

(21,5 % av de ansatte) og gav tillegg til 32 personer (17,2 % av de ansatte) og SHD forhandlet for 7 personer og gav tillegg til 6. Den høyeste prosentandel av de ansatte som fikk slike tillegg hadde JD og LD med hhv 19,3 % og 17,2 %, mens BFD og KD bare hadde hhv 0,7 % og 1 %.

Det gjennomsnittlige tillegg som følge av forhandlingene etter HTA pkt 2.3.4, bokstav c) er gjennomgående noe større enn det gjennomsnittlige tillegget som ble gitt etter HTA pkt 2.3.4, bokstav a). Gjennomsnittlig størrelse på tilleggene varierer fra kr 11 980 og 3,4 ltr i hhv KRD og JD og opp til 6,4 ltr, 6,5 ltr, og kr 35 314 i hhv SHD, SD og FIN. (Det ses her bort i fra de departementene der bare én person har fått tillegg).

Med et gjennomsnittlig tillegg på kr 35 314 har FIN gitt til sammen kr 988 792 i tillegg etter HTA pkt 2.3.4 bokstav c) i perioden 1. mai 1996 – 28. februar 1998. Dette beløpet er betydelig høyere enn det FIN skjøt inn til lokale forhandlinger etter HTA pkt 2.3.3 i samme periode (kr 321 288 i 1996 og kr 0 i 1997). FIN opplyste imidlertid at det gjennomsnittlige tillegget utgjorde kr 24 150 korrigert for innspart overtid.

Turnover sammenlignet med størrelsen på midler til lokale forhandlinger

Tabell 15 inneholder en departementsvis oversikt over turnover og hvor mye som er gitt ved lokale forhandlinger etter hhv HTA pkt 2.3.3 og 2.3.4 bokstav c) og bygger på tabellene 6, 8 og 14 foran.

Tabellen viser at JD var det departementet som hadde klart høyest turnover i 1996 (24 %). Dette departementet satte av kr 680 pr ansatt til lokale forhandlinger, mens gjennomsnittet for departementene var kr 490. Ellers hadde KRD og SD forholdsvis høy turnover i 1996 (hhv 16 % og 15 %), uten at dette gav seg utslag i spesielt mye avsatt til lokale forhandlinger (hhv kr 410 og kr 490 pr ansatt). I 1997 var FID, JD og FIN de departementene som hadde høyest turnover (med hhv 27 %, 23 % og 20 %), men alle tre departementene hadde likevel satt av mindre til lokale forhandlinger enn gjennomsnittet, som var kr 710 pr ansatt.

FD, MD og KUF var de departementene som hadde lavest turnover i 1996 med hhv 5 %, 5 % og 8 %. Samtidig hadde FD bare satt av kr 30 pr ansatt til lokale forhandlinger dette året, mens MD ikke hadde satt av noe. KUF hadde imidlertid satt av bare litt mindre enn gjennomsnittet (kr 440 pr ansatt, mot gjennomsnittet på kr 490). I 1997 var det MD, LD og KUF som hadde lavest turnover med hhv 7 %, 8 % og 9 %. MD hadde heller ikke dette året satt av noe til lokale forhandlinger, mens LD satte av kr 280 pr ansatt, som er klart under gjennomsnittet på kr 710. KUF satte av kr 830 pr ansatt, altså noe mer enn gjennomsnittet.

Tabell 14 Oversikt over departementenes bruk av forhandlinger på særlig grunnlag (jf HTA pkt 2.3.4) for forhandlingsperioden 1. mai 1996 – 28. februar 1998

	Ant tilsatte pr 1.10.96	Vesentlige endringer i de forhold som er lagt til grunn ved fastsetting av stillingenes/arbeidstakernes lønn (HTA pkt 2.3.4. bokstav a)				Rekrutterings- og avgangsproblemer når det gjelder spesielt kvalifisert arbeidskraft (jf HTA pkt 2.3.4, bokstav c)						
		Ant pers. det ble forhandlet for		Ant personer som ble gitt tillegg		Gjennomsnittlig tillegg som følge av forhandlingene		Antall personer det ble forhandlet for		Antall personer som ble gitt tillegg		Gjennomsnittlig tillegg som følge av forhandlingene
		Ant	% ¹²	Ant	%			Ant	%	Ant	%	
AAD ¹³	142	24	17	24	17	2,9 ltr		4	2,8	4	2,8	3,75 ltr
BFD	144	11	7,6	11	7,6	kr 13 500		1	0,7	1	0,7	2 ltr
FD	172	–	–	27	16	2,8 ltr		–	–	11	6,4	4,4 ltr
FID	74	2	2,7	2	2,7	5 ltr på A-tabell, 24 ltr på B-tabell ¹⁴		1	1,4	1	1,4	9 ltr
FIN	276	15	5,4	15	5,4	kr 21 980		28	10,1	28	10,1	kr 35 314
JD	389	–	–	12	1,9	2,8 ltr		–	–	75	19,3	3,4 ltr
KD	107	3	3	2	2	kr 9 180		2	1,9	1	1	kr 34 500
KRD	288	23	8	23	8	kr 9 421		15	5,2	15	5,2	kr 11 980
KUF	372	69	18	50	13,4	2,92 ltr		13	3,5	13	3,5	3,76 ltr
LD	186	26	14	12	6,5	kr 13 133		40	21,5	32	17,2	kr 13 756
MD	266	10	3,8	10	3,8	kr 16 399		4	1,5	4	1,5	kr 16 875
NHD	251	5	2	5	2	kr 10 000		0	0	0	0	0
OED	140	8	5,8	8	5,8	4,5 ltr (kr 28 815)		5	3,8	5	3,8	4 ltr (kr 16 680)
SD	132	2	1,5	2	1,5	2 ltr ¹⁵ , 1 ltr		2	1,5	2	1,5	6,5 ltr
SHD	300	11	3,7	9	3	3,2 ltr		7	2,3	6	2	6,4 ltr
UD	1083	11	1	11	1	1 ltr		–	–	–	–	–

- Symbolet – betyr at det ikke er mottatt opplysninger.

¹² Angir % av totalt antall ansatte.

¹³ Tallene for AAD gjelder for perioden 1.1.96 – 31.12.97

¹⁴ Én ble gitt 5 lønnstrinn på A-tabellen og én ble gitt lønnstrinn 24 på B-tabellen

¹⁵ Gjelder en tidsbegrenset stilling.

Tabell 15 Oversikt over turnover i departementene, sett i sammenheng med lokalt avsatte midler i gjennomsnitt pr ansatt til forhandlinger etter HTA pkt 2.3.3, og hvor mange personer som er gitt tillegg etter forhandlinger iht HTA pkt 2.3.4 a) og c), samt hvor store gjennomsnittlige tillegg som er gitt ved sistnevnte forhandlinger. Kilde er det enkelte fagdepartement gjennom intervju eller godkjenning av møtereferat. Jf også tabell 6, 8 og 14.

	Ant tilsatte pr 1.10.96 ¹⁶	Turnover 1996		Turnover 1997		Lokalt avsatte midler i gjennomsnitt pr ansatt til forhandlinger etter HTA pkt 2.3.3		Gitt tillegg etter HTA pkt 2.3.4 a)		Gj snittlig tillegg som følge av forhandlingene etter HTA pkt 2.3.4 a)	Gitt tillegg etter HTA pkt 2.3.4 c)		Gjennomsnittlig tillegg som følge av forhandlingene etter HTA pkt 2.3.4 c)
		Antall	%	Antall	%	1996	1997	Antall	%		Antall	%	
AAD	142	–	–	18	12	kr 180	kr 180	24	17	2,9 ltr	4	3	3,75 ltr
BFD	144	14	9	26	18	0	kr 390	11	8	kr 13 500	1	1	2 ltr
FD	172	8	5	17	10	kr 440	kr 410	27	16	2,8 ltr	11	6	4,4 ltr
FID	74	9	12	20	27	kr 340	kr 100	2	3	5 ltr A-tabell, 24 ltr B-tabell	1	1	9 ltr
FIN	276	34	12	57	20	kr 1 160	0	15	5	kr 21 980	28	10	kr 35 314
JD	389	90	24	99	23	kr 680	kr 550	12	2	2,8 ltr	75	19	3,4 ltr
KD	107	13	11	14	11	kr 500	kr 440	2	2	kr 9 180	1	1	kr 34 500
KRD	288	45	16	44	16	kr 410	kr 3 290	23	8	kr 9 421	15	5	kr 11 980
KUF	372	27	8	29	9	kr 30	kr 830	50	13	2,92 ltr	13	4	3,76 ltr
LD	186	–	–	16	8	kr 380	kr 280	12	7	kr 13 133	32	17	kr 13 756
MD	266	13	5	16	7	0	0	10	4	kr 16 399	4	2	kr 16 875
NHD	251	34	13	31	16	kr 1 100	kr 990	5	2	kr 10 000	0	0	0
OED	140	–	–	–	–	kr 2 630	kr 3 890	8	6	4,5 ltr	5	4	4 ltr
SD	132	20	15	26	19	kr 490	kr 730	2	2	2 ltr ¹⁷	2	2	6,5 ltr
SHD	300	–	–	–	–	kr 50	kr 1 500	9	3	3,2 ltr	6	3	6,4 ltr
UD	1083	–	–	–	–	kr 380	kr 1 690	11	1	1 ltr	–	–	
Gj.snitt						kr 490	kr 710						

¹⁶ Ifølge vedlegg 4 til St prp nr 1, 1997–98 (gul bok)

¹⁷ Gjelder en tidsbegrenset stilling.

Når det gjelder bruken av forhandlinger etter HTA, pkt 2.3.4 bokstav c) viser oversikten i tabell 15 at JD hadde relativt høy turnover med 24 % og 23 % i henholdsvis 1996 og 1997, samtidig som JD er det departementet som har benyttet dette virkemidlet mest aktivt ved å gi tillegg til 19 % av de ansatte. FID som var det departementet med høyest turnover i 1997 med 27 %, har imidlertid bare gitt tillegg til 1 % av sine ansatte. SD som hadde høy turnover både i 1996 og 1997, med hhv 15 % og 19 % har gitt tillegg til 2 % av sine ansatte.

MD var med en turnover i 1996 og 1997 på hhv 5 % og 7 % blant de departementene som hadde lavest turnover, og samtidig blant de departementer som gav tillegg til lavest andel av sine ansatte (2 %). Departementer som FD og KUF hadde også lav turnover både i 1996 (FD 5 % og KUF 8 %) og 1997 (FD 10 % og KUF 9 %), men var ikke blant de som gav tillegg til verken spesielt mange eller spesielt få (hhv 6 % og 4 %).

Tabell 15 viser at JD, som er det departementet som har gitt tillegg etter HTA pkt 2.3.4 bokstav c) til størst andel av sine ansatte (19 %), samtidig er blant de departementene som har lavest gjennomsnittlig størrelse på tilleggene (3,4 ltr). FIN som også er blant de departementer som har gitt tillegg til flest (10 % av de ansatte), er imidlertid det departementet som gav høyest gjennomsnittlig tillegg (målt i kronebeløp) med kr 35 314. LD som er det departement der nest flest (17 % av de ansatte) har fått tillegg, har en gjennomsnittsstørrelse på tilleggene som er relativt middels (kr 13 756).

I to av de departementene som har gitt tillegg etter HTA pkt 2.3.4 bokstav c) til bare én person, er tilleggene til gjengjeld meget høye; FID har gitt et tillegg på 9 ltr og KD et tillegg på kr 34 500. BFD som også har gitt tillegg til bare én person, har imidlertid bare gitt 2 ltr.

SD og SHD som er blant de som har gitt størst gjennomsnittlige tillegg (hhv 6,5 ltr og 6,4 ltr), er samtidig blant de som har gitt tillegg til lavest andel av sine ansatte (hhv 2 % og 3 %).

4.2.4 Fagdepartementenes oppfølging av underliggende virksomheter

Antallet og størrelsen på forhandlingssteder under de enkelte fagdepartementer

I intervjuene med fagdepartementene ble det spurt om hvor mange forhandlingssteder det er under hvert departement. Opplysninger om dette fremgår også av vedlegg 2 til HTA. I tabell 16 gis det en oversikt over antallet forhandlingssteder under de enkelte fagdepartementene pr mars 1998.

Tabell 16: Antall forhandlingssteder under departementene pr mars 1998

Dep	Antall forhandlingssteder under departementet
AAD	25
BFD	3
FD	3
FID	3
FIN	28
JD	7
KD	1
KRD	12
KUF	51
LD	12
MD	6
NHD	4
OED	2
SD	6
SHD	13
UD	1

KD opplyste at det i tillegg er 20 virksomheter som det forhandles for gjennom egne utvalg som er opprettet i departementet. Årsakene til denne praksisen er at det er små virksomheter uten personaladministrasjon. Enkelte steder er det heller ikke lokale til-litsvalgte. KUF opplyste at det i tillegg gjennomføres lokale forhandlinger i departementet for 5 forskjellige utvalg som omfatter underliggende virksomheter. Ellers fremgår det av tabellen at det er KUF som har klart flest forhandlingssteder, (med 51) og KD og UD som har færrest (med bare ett hver).

De enkelte fagdepartementene ble også spurt om de mener at størrelsen og antallet på forhandlingssteder under det enkelte departement pr i dag er hensiktsmessig ut fra målsettingene med lokal lønns-politikk. Spørsmålet ble ikke stilt til FIN og KD. Av de øvrige 14 departementer mener 12 at størrelsen og antallet på forhandlingssteder under departementene pr i dag er hensiktsmessig ut fra målsettingene med lokal lønns-politikk. JD og FD mener at størrelsen og antallet på forhandlingssteder under sine departementer *ikke* er hensiktsmessig ut fra målsettingene med lokal lønns-politikk. (I oversikten over forhandlingssteder i vedlegg 2 til HTA for perioden 1. mai 1998 – 30. april 2000 fremgår det imidlertid at antall forhandlingssteder under JD nå er økt til 19.) Forsvarets Overkommando er det største forhandlingsstedet under FD, og dette forhandlingsstedet hadde pr 1. oktober 1996 i alt 22 539 stillinger, fordelt på 13 700 militære stillinger og 8 839 sivile stillinger.¹⁸ JD og FD ønsker en økt delegering av forhandlingsfullmakten. FD fremhevet at det er vanskelig å foreta individuell avlønning i store organisasjoner. Depar-

¹⁸ Ifølge vedlegg 4 til St prp nr 1, 1997-98 (gul bok)

tementet opplyste imidlertid at spørsmålet er til vurdering.

Videre ble departementene spurt om hvilke kriterier de legger vekt på ved opprettelsen av et forhandlingssted. Dette ble i intervjuguiden formulert som et åpent spørsmål. Spørsmålet ble ikke stilt til OED og UD. De mest vanlige svarene er kategorisert og viser at alle de øvrige 14 departementer legger vekt på at det er etablert en personalfunksjon med tilstrekkelig kompetanse, mens 9 departementer i tillegg legger vekt på antallet medarbeidere / virksomhetens størrelse. Bare 3 departementer legger i tillegg vekt på at det er utviklet en lokal lønnspolitikk i virksomheten.

Fagdepartementenes ansvar for oppfølging av lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter

Det ble stilt spørsmål om hvilket ansvar departementene mener de har når det gjelder oppfølging av lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter. Dette var formulert som et åpent spørsmål; intervjuguiden hadde ikke fastlagte svaralternativer. Ingen av departementene mener at de har noe ansvar for å drive detaljstyring når det gjelder lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter. Generelt mener departementene at de først og fremst har et overordnet ansvar og at det ikke er hensiktsmessig eller ønskelig fra deres side å detaljstyre de underliggende virksomheters lønnspolitikk. Flere departementer pekte imidlertid på det ansvar de har mht å rettlede og å videreformidle sentrale føringer på lønnspolitikens område.

Videre ble departementene stilt spørsmål om på hvilken måte de har arbeidet for at det blir utviklet lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter. 12 departementer opplyste at de har arbeidet for at det blir utviklet lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter ved å sende ut opplysningsmaterieell (dette var ett av svaralternativene i intervjuguiden). 10 departementer opplyste at de har drevet veiledning/rådgivning/kursvirksomhet (dette var et annet av svaralternativene i intervjuguiden). 9 departementer opplyste at de har arbeidet for at det blir utviklet lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter ved å ha nettverksmøter/kontaktmøter med disse (dette svaralternativet stod *ikke* i intervjuguiden). OED opplyste at det ikke har arbeidet spesielt med å påse at det blir utviklet lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter. SD mener at det ikke er dets ansvar å følge opp lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter.

Departementene ble stilt spørsmål om på hvilken måte de har holdt seg orientert om arbeidet med lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter. I forhold til de svaralternativer som var oppgitt i intervjuguiden er det 10 departementer som opplyste at de har holdt seg orientert om dette gjennom egen rapportering og også 10 departementer som benytter

seg av annen rapportering eller generell rapportering (generell rapportering var ikke med som eget svaralternativ i intervjuguiden). Med annen rapportering eller generell rapportering siktes det først og fremst til den vanlige etatstyringsdialogen mellom departementene og de underliggende virksomheter. Det er 6 departementer som har holdt seg orientert om arbeidet med lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter *både* gjennom egen rapportering og gjennom *annen* rapportering eller *generell* rapportering. Videre er det 4 departementer som har holdt seg orientert om arbeidet med lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter gjennom personalnettverksmøter eller seminarer/konferanser (dette svaralternativet stod ikke i intervjuguiden). OED opplyste at det i *liten grad* har holdt seg orientert om arbeidet med lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter, mens SD opplyste at det i *relativt liten grad* har holdt seg orientert om arbeidet med lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter.

Stillingsvurderingssystemer i underliggende virksomheter

Departementene ble spurt om de hadde iverksatt tiltak / arbeidet for at underliggende virksomheter skal ha et stillingsvurderingssystem. FID, JD, MD, OED og SD opplyste at de *ikke* har iverksatt tiltak / arbeidet spesielt for at underliggende virksomheter skal ha stillingsvurderingssystem. JD opplyste som årsak til dette at det ikke har funnet noe system som er hensiktsmessig.

De øvrige 11 departementer har på én eller flere måter iverksatt tiltak / arbeidet for at underliggende virksomheter skal ha et stillingsvurderingssystem. KUF opplyste at det har hatt en generell «pådriverrolle» overfor underliggende virksomheter på dette området. SHD uttalte at departementet informerer underliggende virksomheter om sitt eget enkle system kalt «Standard stillingsbeskrivelse», men at det ikke har krevd at virksomhetene skal ha noe mer komplisert stillingsvurderingssystem enn dette, fordi det anser slike «strenge» systemer som lite hensiktsmessige.

Ytelses-/personvurderingssystemer i underliggende virksomheter

Departementene ble spurt om de hadde iverksatt tiltak for at underliggende virksomheter skal ha et ytelses-/personvurderingssystem. 8 departementer (FD, FID, JD, MD, NHD, OED, SD og UD) opplyste at de ikke har arbeidet spesielt for at underliggende virksomheter skal ha et ytelses-/personvurderingssystem. MD opplyste at departementets erfaringer tilsier at dette *ikke* har vært aktuelt. JD opplyste at det vil anbefale sitt eget ytelses-/personvurderingssystem når dette er ferdig utarbeidet.

De øvrige 8 departementer har på én eller flere måter iverksatt tiltak / arbeidet for at underliggende

virksomheter skal ha et slikt system. AAD opplyste at det gjennom personalnettverksmøter har vært erfaringsutveksling mellom departementet og underliggende virksomheter når det gjelder arbeidet med eventuell bruk av ytelses-/personvurderingssystemer i de underliggende virksomheter. SHD opplyste at det sender opplysningsmaterieil og driver veiledning/rådgivning. Ellers arbeiderer SHD med å bevisstgjøre underliggende virksomheter mht kriterier for opprykk ved lokale lønnsforhandlinger og å orientere om sitt eget system og gjennom dialog utvikle en lokal lønnspolitikk i de underliggende virksomhetene.

Personal-/kompetanseplaner i underliggende virksomheter

Departementene ble videre spurt om de hadde gjort noe for at underliggende virksomheter skal ha utviklet personal-/kompetanseplaner. KD ble ikke stilt dette spørsmålet. 9 departementer (AAD, BFD, FID, KUF, NHD, OED, SD, SHD og UD) opplyste alle at de ikke har arbeidet for at underliggende virksomheter skal ha utviklet slike planer. FIN opplyste at virksomhetene ble bedt om å arbeide med dette i fullmaktsbrev innen personalområdet i 1992 – 93. Problemstillinger knyttet til personalforhold er videre ofte tatt opp i forbindelse med tildelingsbrev til virksomhetene. FID opplyste at det i fremtiden vil sette krav om at de underliggende virksomheter skal ha utarbeidet kompetanseplan.

3 departementer (KD, LD og MD) svarte at de har drevet rådgivning/veiledning om slike systemer overfor disse virksomhetene. MD opplyste at dette er gjort gjennom å sende ut opplysningsmaterieil, og å drive veiledning og rådgivning, samt gjennom personalsjefsmøter som arrangeres jevnlig. Det arbeides parallelt med å utvikle kompetanseplaner i underliggende virksomheter og i departementet.

FD og JD opplyste at de selv har arbeidet med utvikling av personal-/kompetanseplaner for underliggende virksomheter. FD har utviklet kompetanseplanen *Overordnet Strategisk Plan for Kompetanseutvikling i Forsvaret*. FD mener at det har et overordnet ansvar for at det blir satt resultatmål og krav i forhold til kompetanseutvikling ved Forsvarets etater. Formålet med planen for kompetanseutvikling er å klargjøre ansvar, rammer og roller for kompetanseutvikling i Forsvaret. JD opplyste at det har arbeidet med å utvikle en personalpolitikk og personalplaner som omfatter beskrivelser av eksisterende kompetanse og fremtidige kompetansebehov for enkelte virksomheter.

4.2.5 Kostnadene ved å utvikle og administrere en lokal lønnspolitikk

Samtlige departementer opplyste at de ikke har oversikt over de økonomiske kostnadene ved å utvikle eller vedlikeholde en lokal lønnspolitikk, og ser det

heller ikke som hensiktsmessig å utarbeide en slik oversikt. Arbeidet med lokal lønnspolitikk betraktes som en integrert del av personalområdet. Kostnadene er i hovedsak knyttet opp til de personalressursene som går med til å administrere og vedlikeholde lønnspolitikken.

Enkelte departementer har imidlertid en viss formening om deler av kostnadsbildet, som FD hvor én person har arbeidet med å utvikle og følge opp departementets lokale lønnspolitikk og virkemidler i tilknytning til denne siden 1993. I NHD anslås det at det medgår ca ett årsverk til å administrere og vedlikeholde systemet for stillings- og personvurderinger. KD har satt av 12 ukeverk i virksomhetsplanen til lokale forhandlinger.

To departementer har benyttet konsulenttjenester, og kostnadene knyttet til konsulentbruk er kjent. AAD har bl a benyttet konsulenttjenester ved vurdering av stillinger, noe som kostet departementet kr 300 000. FID har videre hatt en utgift på ca kr 120 000 i forbindelse med innkjøp av konsulenttjenester.

Ingen av departementene har oversikt over kostnader knyttet til å utvikle eller vedlikeholde lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter, herunder kostnader knyttet til internt og eksternt utviklede virkemidler. FD opplyste imidlertid at Forsvarets overkommando (FO) har kjøpt et stillingsvurderingssystem fra NIPA for kr 50 000. I tillegg kommer 25 mill kroner til opplæring av den enkelte enhet innenfor Forsvaret og én mill kroner til årlige driftsutgifter. Kulturdepartementet (KD) presiserte at det antar at utgiftene ved de underliggende virksomhetene er relativt beskjedne.

De fleste departementer mener at kostnadene ved å ha en lokal lønnspolitikk står i et rimelig forhold til de oppnådde effektene. FID opplyste at kostnadene ved å ha et lønnsfastsettelsessystem står i et rimelig forhold til de oppnådde effektene, men at det samme ikke er tilfelle for departementets lønnspolitikk for øvrig.

4.2.6 Effekter av den lokale lønnspolitikken

AAD, BFD, FD, FID, FIN, LD, NHD, OED, SD, SHD og UD opplyste at det ikke foreligger rutiner for å måle effektene av den lokale lønnspolitikken i deres departementer. FD argumenterte for at det kan være vanskelig å finne gode resultatindikatorer på effektene av lokal lønnspolitikk. LD gav uttrykk for at det ikke ser hvordan for eksempel økt produktivitet skal kunne måles i departementet. Etter OEDs oppfatning vil det være vanskelig å måle effektene av lønnspolitikken isolert sett, ettersom disse trolig også påvirkes av andre forhold. SHD anser slike rutiner for å være lite hensiktsmessig, og at de vil koste for mye i tidsbruk.

BFD er i ferd med å utarbeide rutiner for å kunne måle effekten av lønnspolitikken, og det arbeides bl a med å knytte kompetanseutvikling til intensjonsav-

taler mellom ledere og ansatte. Departementet har også registrert at det er kommet inn færre krav om lønnsopprykk på særlig grunnlag, noe som tyder på at forhandlingene oppfyller forutsetningene.

FD mener det kan være problematisk å trekke konklusjoner om sammenhenger mellom lokal lønnspolitikk og for eksempel utvikling i turnover. Departementet mener turnover kan være en upålitelig faktor for å måle i hvilken grad departementet klarer å beholde dyktige medarbeidere. FD har innført slut-
tintervjuer, men disse er foreløpig ikke utformet på en slik måte at det er mulig å forklare årsakene til turnover. Departementet uttalte imidlertid at stillingsvurderingene har gitt en mer rimelig lønnsplassing og at personvurderingene har gitt ro og bevissthet i organisasjonen rundt kriteriene for å vurdere personlig ytelse. FD fremhevet spesifikt at personalplanene har gjort det mulig i større grad å styre medarbeidernes kompetanse.

FID mener at det generelt er vanskelig å måle direkte effekter på dette området, men mener at det gjennom sitt lønnsfastsettelsessystem har oppnådd at det gis mer systematiske tilbakemeldinger og at det stilles mer eksplisitte krav til medarbeiderne. Departementet mener også at det gjennom personalplanene har fått bedre oversikt over rekrutteringsbehov, samt hvilke kursbehov medarbeiderne har.

FIN mener at en effekt av den lokale lønnspolitikken kan være at turnover blant mellomlederne er blitt lavere. I tillegg mener departementet at tiltak som utenlandsopphold og studiepermisjon med lønn synes å gi en positiv effekt ved at de virker stimulerende i forhold til å få medarbeiderne til å forbli i departementet.

JD fremhevet at politikken for kompetanse og bemanning har ført til større bevissthet om kompetansebehovene i departementet. Departementet mener at ytelses-/personvurderingssystemet har gitt økt arbeidsinnsats fra den enkelte når systemet er riktig benyttet, og at det har lettet gjennomføringen av de lokale forhandlingene.

AAD, FIN, KR D og MD mente at effektene av den lokale lønnspolitikken kan måles gjennom slut-
tintervjuer og ved å følge utviklingen i departementenes turnover. AAD påpekte i den sammenheng at turnoveren i departementet har gått ned. KR D pekte også på at det gjennomfører evalueringsmøter mellom toppledelsen og organisasjonene for å diskutere utfallet av de lokale forhandlingene.

KD har rutiner for å måle effektene gjennom måling av turnover, gjennomgang med organisasjonene i forkant av forhandlingene og informasjon fra fagavdelingene. Departementet opplyste at det har kunnet måle lavere turnover som effekt av den lokale lønnspolitikken.

KUF mener at effektene av den lokale lønnspolitikken kan måles gjennom de evalueringer som foretas i etterkant av de lokale lønnsforhandlingene og gjennom arbeidsmiljø-undersøkelser. Departementet mener også at lav turnover er et tegn på at den lokale

lønnspolitikken har vært vellykket. Videre mener departementet at man gjennom den lokale lønnspolitikken og bruk av stillingskriterier og individvurdering har oppnådd:

- at man har fått en riktigere lønnsfastsettelse
- at *både* arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden i større grad «kjenner systemet»
- at de lokale lønnsforhandlingene forenkles
- at medarbeiderne har mer realistiske forventninger til de lokale lønnsforhandlingene
- at man reduserer «støynivået» når det gjelder diskusjoner om lønn
- at departementet i større grad klarer å beholde medarbeidere.

MD har registrert større lønnsdifferensiering mellom grupper og personer i departementet i dag i forhold til tidligere. Departementet mener at det i dag kan omstille seg raskere ettersom stillinger nå kan omgjøres. MD mener også at det har vært en kulturendring i forhold til hvilke kriterier som gir uttelling på lønn, og at dagens lokale lønnspolitikk har ført til større bevissthet om temaet og at den derfor kan hevdes å ha gitt positive effekter. Vurderinger av ytelse sammen med stillingskriterier og medarbeidersamtaler mener departementet totalt sett har gitt positive effekter.

Gjennom den lokale lønnspolitikken og systemer for stillings- og personvurdering mener NHD at departementet i større grad har klart å få tak i kvalifiserte medarbeidere og at det har klart å rette opp skjevheter med hensyn til medarbeidernes avlønning.

SD mener at den lokale lønnspolitikken ikke gir spesiell lønnsdifferensiering, og at lønnsystemet ikke er spesielt offensivt. Det opplyses at lønnsutviklingen i større grad skjer ved rekruttering til høyere lønnede stillinger i departementet enn ved lokale lønnsforhandlinger.

SHD mener at en registrert effekt av de standardiserte stillingskategoriene i forbindelse med de lokale lønnsforhandlingene er større objektivitet i forhold til ulike stillinger; ved klarere kriterier knyttet til ulike stillingskategorier blir det mindre rom for «synsing» rundt lønnsplassing.

Seks departementer fremhevet at de gjennom bruk av systemer/kriterier for stillingsvurdering og ytelsesvurdering har oppnådd at de ansatte har fått en riktigere lønnsfastsettelse og/eller at medarbeiderne har fått større forståelse for innholdet i stillingene sine. Det var også 6 departementer som oppgav at bruk av resultat- og personvurderingskriterier har skapt et mer ryddig forhold til organisasjonene og til de ansatte og/eller skaper større enighet og forståelse for hvilke kriterier som legges til grunn ved lokale forhandlinger.

FID, JD og SHD opplyste at de gjennom personal-/kompetanseplaner har fått bedre oversikt og/eller større bevissthet om kompetansebehovene i sine departementer.

4.2.7 Status i fagdepartementenes arbeid med lokal lønnspolitikk

AAD opplyste at departementet har oppnådd målene som er satt for den lokale lønnspolitikken, med unntak av arbeidet med personalplaner. JD, NHD og UD opplyste at departementene er tilfreds med egen utvikling av lokal lønnspolitikk. FIN, KUF, LD, OED, SD og SHD mener de er kommet «et godt stykke på vei» med arbeidet knyttet til lokal lønnspolitikk. OED presiserer imidlertid at politikken er under løpende vurdering. KR D mener det har kommet «passe langt» i arbeidet med utvikling av lokal lønnspolitikk. KD opplyste at dersom man ser på det som er nedfelt skriftlig, har ikke departementet kommet langt i utviklingen av lokal lønnspolitikk.

Nye tiltak på området

BFD, JD, OED og SD har ikke umiddelbare planer om ytterligere tiltak.

AAD ønsker å utvikle kompetanseplaner og revidere de personalpolitiske retningslinjene. FD skal gjennomføre en miljøtiltaksundersøkelse, der elementer av lokal lønnspolitikk vil bli berørt. De personalpolitiske retningslinjene vil også bli revidert jevnlig. FID mener det mangler en del når det gjelder arbeidet med å utvikle lokal lønnspolitikk i departementet, og at lokal lønnspolitikk er en løpende prosess som man egentlig aldri blir ferdig med. Av nye tiltak på området opplyste departementet at det vil foreta en evaluering av lønnsfastsettelsessystemet og at dette evalueringsarbeidet vil munne ut i nye lønnspolitiske retningslinjer. FIN vil oppdatere dokumentasjon og forbedre det statistiske materialet slik at det kan brukes til analyseformål. KD opplyste at det er lite av den lokale lønnspolitikken som er nedfelt skriftlig. Nye tiltak innenfor lokal lønnspolitikk vil imidlertid være rettet mot det personalpolitiske området. KR D ønsker i større grad å kunne utarbeide flere virkemidler innenfor rammen av HTA, herunder bl a å vurdere nyansatte etter ett års ansettelse, satse på videre utdanning med lønnsutvikling, praktisere lønns- og karriereplanlegging og utvikle forholdet mellom stillingskategoriene. Departementet har for øvrig satt av ressurser til konkretisering av lokal lønnspolitikk.

KUF opplyste at de viktigste nye tiltakene på området vil være å gjennomføre et lederutviklingsprogram, å revidere personalplanen og å foreta en kompetansekartlegging. LD planlegger i den nærmeste fremtid å evaluere virkemiddelbruk i forhold til målsettinger med lokal lønnspolitikk. Videre planlegger departementet i større grad å koble ytelse/person opp mot medarbeidersamtalene. Stillingsvurderingene og personvurderingskriteriene vil også bli vurdert, og dette arbeidet skal skje i samarbeid med de underliggende virksomhetene. MD vil revidere sin lokale lønnspolitikk. Det er nedsatt en arbeidsgruppe, der også de ansattes organisasjoner

deltar. I den forbindelse vil departementet vurdere alternative karriereveger. NHDs nye tiltak på området er å foreta en fullstendig kartlegging av dets kompetanse og kompetansebehov. I SHD er nye tiltak på området at partene har lovet hverandre å evaluere lønnspolitikken i løpet av våren 1998. Dette innebærer bl a å utarbeide ny statistikk, vurdere virkemidler og vektlegging av kriterier. Det planlegges også andre nye tiltak, som å rullere personalplanen. UD opplyste at det i 1998 vil revidere de personalpolitiske retningslinjene. I denne forbindelse kan det også bli aktuelt å samtidig revidere de lønnspolitiske retningslinjene.

Utfordringer/begrensninger

FD, FID, KR D, LD og SD mener at tidligere lønnskultur basert på ansiennitet til en viss grad er en begrensende faktor i forbindelse med utøvelse av lokal lønnspolitikk. Bl a presiserte LD i den forbindelse at de største utfordringene er knyttet til HTA, etablerte normer og verdier knyttet til lønnsfastsettelse og finansiering, og påpekte videre at det er en utfordring å møte etablerte normer for hvordan lønnspolitikken bør være. Videre understreket departementet at en utfordring fremover blir å ta virkemidlene i bruk, slik at mulighetene for differensiering blir utnyttet. BFD opplyste at en hovedutfordring fremover er å få ledere til å akseptere at lønns- og personalpolitikk er to sider av samme sak.

AAD og SHD opplever at størrelsen på den lokale potten som det skal forhandles om ikke står i forhold til tidsbruken som medgår til å gjennomføre lokale forhandlinger. FID opplyste at «det er for liten lokal pott og at dette gjør det vanskelig å «spisse» lønnspolitikken». Også FIN, JD, KD og LD ser behovet for en økt dreining mot økt andel av samlet forhandlingspott til lokale forhandlinger. KD påpekte i den sammenheng at tilgangen på lønnsmidler som en faktor kan være problematisk i forhold til det å utvikle en lokal lønnspolitikk. KR D ser også tilgjengelige ressurser som en av de viktigste hindringene til å utvikle en lokal lønnspolitikk. Samtidig ser departementet HTAs premisser som en hindring. KUF mener de viktigste utfordringene er å få til en god kombinasjon av ressurser og tid og ha evne til å tenke nytt, f eks i forhold til ansiennitet og lønnsforskjeller. MD mener at det kan være vanskelig å koordinere den lokale lønnspolitikken med de sentrale oppgjørene, ved at sentrale og lokale oppgjør vil oppheve hverandre. Også UD gav uttrykk for at den økonomiske rammen er den viktigste begrensningen for arbeidet med å utvikle en lokal lønnspolitikk.

FD, FID, SHD, og UD viste til at det kan være et problem at lønnspolitikken skal være omforent, eller at det kan være ulike syn mellom ledelsen og tjenestemannsorganisasjonene som kan legge begrensninger på utformingen og iverksettingen av den lokale lønnspolitikken.

5 Vurderingsdel

5.1 DE OVERORDNETE MÅLENE MED LOKAL LØNSPOLITIKK

Personal- og ledelsespolitikken er en grunnpilar i forvaltningens arbeid for å reformere statlig sektor. Hovedmålet for personal- og ledelsespolitikken er å bidra aktivt til at statsforvaltningen og den enkelte virksomhet lykkes i å nå de pålagte mål, gjennom at ledere og ansatte har riktig kompetanse og gjør en god jobb. Dette skal oppnås bl a gjennom en lønnspolitikk som stimulerer til utvikling og resultater og gjennom å delegerer personalpolitiske virkemidler.

Det nye lønssystemet som ble innført med virkning fra 1. mai 1991 støtter oppunder mål- og resultatstyringsreformen. Systemet er mer fleksibelt enn tidligere systemer og åpner for at den enkelte virksomhet kan føre sin egen lokale lønnspolitikk. Den enkelte virksomhet skal selv – innenfor gitte rammebetingelser – avgjøre hvordan den best kan velge og anvende de lønnsrelaterte virkemidler for å oppfylle mål og resultatkrav. Den lokale lønnspolitikken skal ligge i bunn for lokale lønnsforhandlinger og lønnsopprekk. I St meld nr 35 (1991–92) heter det at utvikling av lokal lønnspolitikk på sikt bør føre til at en større del av lønnsdannelsen skjer lokalt.

Staten må også ta hensyn til markedskreftene for å trygge sitt personalbehov, slik at den blir i stand til å rekruttere og beholde kvalifiserte medarbeidere i konkurranse med andre arbeidsgivere. I denne sammenhengen vil lønn være et viktig virkemiddel, forutsatt at det tilpasses behovet. De virksomheter som har et stort turnoverproblem må f eks vurdere hvordan virkemidlene i størst mulig grad kan brukes på en måte som bidrar til å redusere turnover. I praksis vil dette kunne bety at det ved lønnsfastsettelsen må legges større vekt både på ytelser/prestasjoner og etterspørselen etter denne type arbeidskraft i markedet.

5.2 STATUS I FAGDEPARTEMENTENES ARBEID MED UTVIKLING AV LOKAL LØNSPOLITIKK

Bruken av budsjettmidler til lokale lønnsforhandlinger etter HTA pkt 2.3.3

Undersøkelsen viser at departementene mener de sentrale avsetningene til lokale lønnsforhandlinger er såpass små at det er til hinder for utvikling av en

lokal lønnspolitikk. Tabell 7 viser at størrelsen på de sentralt avsatte midler til lokale forhandlinger etter HTA pkt 2.3.3 for perioden 1991–98 varierer mellom 0,1 % og 0,45 % av forhandlingsstedenes lønnsmasse.

Med hjemmel i HTA pkt 2.3.3 bokstav b) kan imidlertid departementene utvide forhandlingspotten ved å skyte inn av egne driftsmidler. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner departementene i mellom mht hvor mye de har skutt inn av egne midler til forhandlingene. MD skjøt f eks ikke inn midler i det hele tatt, verken i 1996 eller 1997, mens KRD og UD skjøt inn hhv 0,9 mill kroner og 1,8 mill kroner i 1997.

Lokale lønnsforhandlinger etter HTA pkt 2.3.3 kan bl a brukes som et virkemiddel for å redusere turnover. Forhandlingene vil starte helt på slutten av året, slik at størrelsen på turnover for det inneværende året stort sett vil være kjent. Det kan derfor tas hensyn til størrelsen på turnover når det enkelte departement vurderer om og i tilfelle hvor mye som bør skytes inn av egne midler. Riksrevisjonen har i kap 4.2.3 foretatt en analyse av om det er en sammenheng mellom størrelsen på turnover i det enkelte departement og hvor mye departementet skyter inn av egne budsjettmidler til lokale forhandlinger etter HTA pkt 2.3.3, dvs om turnovernivået synes å påvirke det enkelte departements bruk av dette virkemiddelet. Sammenligningen viser at de departementene som hadde høyest turnover generelt har skutt inn relativt moderate summer til lokale forhandlinger. Størrelsen på de innskutte midlene for disse departementene ligger generelt rundt gjennomsnittet eller lavere. Både i 1996 og i 1997 var det departementer som ikke skjøt inn noe av egne midler, samtidig som det høyeste innskutte beløp pr ansatt var kr 2 630 i 1996 og kr 3 890 i 1997. Gjennomsnittlig innskutt beløp pr ansatt for alle departementene var i 1996 kr 490 og i 1997 kr 710. Det synes derfor ikke å være noen sammenheng mellom turnover og departementenes bidrag fra driftsbudsjettet til de årlige lokale forhandlingene.

Variasjoner i bruken av lokale lønnsforhandlinger etter HTA pkt 2.3.4, bokstav c

Gjennom HTA pkt 2.3.4 bokstav c) har virksomhetene et virkemiddel som er knyttet direkte opp til markedselementet, ved at de har mulighet til å gi til-

legg til spesielt kvalifiserte medarbeidere som det er vanskelig å rekruttere eller beholde. Flere departementer uttalte at de bruker dette virkemidlet aktivt, mens enkelte bare bruker det i liten grad. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner departementene i mellom både mht antall personer det ble forhandlet for, antall personer som ble gitt tillegg og størrelsen på tilleggene.

Av sammenligningen av turnover og bruken av lokale forhandlinger etter HTA pkt 2.3.4 bokstav c som er foretatt i kap 4.2.3, er det imidlertid vanskelig å påvise at de departementer som har høyest turnover generelt er blant de departementer som gir slike tillegg til en stor andel av sine ansatte. Det er heller ikke slik at de departementer som har lavest turnover generelt er blant de departementer der det er minst vanlig å gi slike tillegg. Det er heller ikke mulig å påvise noen klar sammenheng mellom hvor stor andel av de ansatte som får tillegg og størrelsen på tilleggene. FIN skiller seg imidlertid ut ved både å gi tillegg til en stor andel av sine ansatte (10 %) og ved å gi meget store gjennomsnittlige tillegg (kr 35 314). I perioden 1. mai 1996 – 28. februar 1998 gav FIN til sammen kr 988 792 i tillegg etter HTA pkt 2.3.4 bokstav c. FIN var også blant de departementer som hadde høyest turnover i 1997 (20 %).

Flere departementer uttalte at de har funnet det nødvendig å foreta en generell heving av lønnsnivået for spesielt konkurranseutsatte stillings- og kompetansegrupper. Undersøkelsen viser dessuten at mange departementer også benytter andre virkemidler enn lønn for å beholde medarbeidere.

Årsaker til forskjellene i bruken av egne budsjettmidler til lokale lønnsforhandlinger

Det kan stilles spørsmål ved hvorfor det er så store variasjoner departementene i mellom mht hvor mye som skytes inn av egne midler til forhandlinger etter HTA pkt 2.3.3. Årsaken ser ikke ut til å være at departementene har varierende turnovernivå, ettersom det generelt ikke kan påvises noen klar sammenheng mellom størrelsen på turnovernivået og hvor mye som skytes inn til slike forhandlinger. Variasjonene kan imidlertid til en viss grad skyldes at det er forskjeller departementene i mellom mht budsjettmessig spillerom. De departementer som har alle midler bundet opp i driften har mindre mulighet til å skyte inn midler ved lokale forhandlinger etter HTA pkt 2.3.3. Arbeidsgiveravdelingen i AAD pekte på at enkelte departementer / underliggende virksomheter har svært stramme driftsbudsjetter og at deres mulighet til å skyte inn av egne midler derfor blir meget begrenset. Noe av variasjonene kan også skyldes at den tilrådning som AAD har kommet med om å vise tilbakeholdenhet med å skyte inn midler tolkes strengere av noen departementer enn av andre. De viktigste hindringene/begrensningene for å utvikle en lokal lønnspolitikk er, ifølge Arbeidsgiveravdelingen i

AAD at det er forholdsvis sterke motkrefter og negative holdninger på området, og at utvikling av en omforent lokal lønnspolitikk er avhengig av at partene kommer til enighet om innholdet i en slik politikk. Det er derfor grunn til å tro at den viktigste årsaken til de store variasjonene ligger i at det i departementene er ulik vilje til generelt sett å føre en personalpolitikk hvor lokal lønnspolitikk er et sentralt virkemiddel. Samtidig viser undersøkelsen at de nødvendige lønnspolitiske virkemidlene i ulik grad er på plass. Departementene har derfor ulike forutsetninger for å kunne bruke lokale lønnsforhandlinger som et sentralt virkemiddel i personalpolitikken.

Også når det gjelder bruken av HTA pkt 2.3.4 bokstav c kan ulikhetene mellom departementene ha sammenheng med forskjeller i budsjettmessig spillerom. Men ulikhetene kan også ha sammenheng med at departementene i varierende grad benytter andre virkemidler i tillegg til HTA pkt 2.3.4 bokstav c.

Bruken av lokale forhandlinger sett i forhold til de overordnede lønnspolitiske målene

Det er et overordnet mål at staten skal ha kvalifiserte og motiverte medarbeidere. I St meld nr 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk blir lønn nevnt som et av de virkemidler det kan legges vekt på for å nå dette målet, og arbeidsmarkedssituasjonen blir nevnt som en av de faktorer som vil avgjøre hvilken vekt man skal legge på dette virkemiddelet. I denne forbindelse vil turnover-situasjonen for det enkelte departement være av betydning.

Generelt synes turnover i noen departementer å ligge på et såpass høyt nivå at det vil kunne representere et problem i form av økte kostnader og være til hinder for fremdrift og produksjon. Turnover er et resultat av flere sammensatte årsaker. En meget viktig ytre faktor er konkurransen på arbeidsmarkedet, mens indre faktorer som spiller inn er bl a arbeidsmiljø, lønnspolitikk og personalpolitikk for øvrig. I perioder hvor konkurransen på arbeidsmarkedet er hard, vil den enkelte virksomhets lønnspolitikk spille en ekstra viktig rolle. Lokale lønnsforhandlinger etter HTA pkt 2.3.3 og pkt 2.3.4 bokstav c må anses som en viktig del av den enkelte virksomhets totale lønns- og personalpolitikk.

For de departementer som har høyest turnover kan det være naturlig å bruke de virkemidler som ligger i HTA pkt 2.3.3 og 2.3.4 bokstav c på en mer aktiv og målrettet måte. Generelt bør departementene dessuten legge mer vekt på arbeidet med å utvikle nødvendige lønnspolitiske strategier, fordi det vil gjøre det lettere å foreta riktige prioriteringer under lokale forhandlinger.

Systemer/kriterier for stillings- og ytelsesvurdering

Det fremgår av «Innstilling 1992» at de sentrale tariffpartene mener det er nødvendig med systematiske vurderinger i to trinn – av stillinger og medarbei-

dere – for å kunne bruke de muligheter som ligger i det nye lønnsystemet. Undersøkelsen viser at 14 departementer (unntakene er FIN og KD) har en eller annen form for stillingsvurdering eller -beskrivelse. Det er bare FID som har et stillingsvurderingssystem av den «finmaskede typen», der det ved vurderingen av den enkelte stilling foretas en skalert gradering. Avanserte stillingsvurderingssystemer med et høyt antall vurderingsfaktorer og en meget detaljert vurdering av hver enkelt faktor har vært prøvd ut av enkelte departementer, men ingen av departementene benytter slike systemer i dag. I stedet har departementene valgt å bruke mer forenklede systemer/kriterier som ikke krever en så detaljert gjennomgang av den enkelte stilling og som heller ikke er like ressurskrevende i bruk.

Samtlige departementer har en eller annen form for systemer/kriterier for ytelses-/personvurdering. KD har imidlertid bare egne kriterier som det skal legges vekt på ved de personvurderinger som foretas i forbindelse med opprykk, og MD opplyste at departementet bare skiller mellom ytelser gjennom ulik vektlegging av stillingskriteriene i standard stillingsbeskrivelser knyttet til stillingsgruppene. Også ellers varierer det mye fra departement til departement hvilke ytelses-/personvurderingssystemer eller -kriterier som benyttes. Gjennomgående synes imidlertid departementene i langt større grad å ha innført relativt standardiserte maler/kriterier for ytelses-/personvurdering i stedet for kompliserte systemer for ytelses-/personvurdering. På samme måte som for stillingsvurdering innebærer dette at man har valgt å benytte seg av vurderinger som ikke bygger på et høyt antall faktorer og som heller ikke er spesielt detaljerte mht den konkrete vurderingen.

Det var forventet at det nye lønnsystemet skulle stimulere til utvikling og resultater og gi motivasjon til innsats for den enkelte arbeidstaker. En forutsetning for å oppnå dette er at det i større grad foretas en individuell avlønning og at lønnsfastsettelsen i større grad enn tidligere skjer på bakgrunn av den enkeltes ytelser og prestasjoner. Departementene oppgav faglig dyktighet og resultater som de klart mest benyttede kriteriene ved personvurderingene, noe som stemmer godt overens med intensjonene bak slike systemer/kriterier. 12 departementer trakk også fram markedsvurdering som ett av de kriteriene de la sterkest vekt på, og seks av departementene opplyste at de nå la større vekt på dette kriteriet enn i tidligere tariffperioder. BFD og SD var imidlertid ikke blant de departementene som oppgav markedsvurdering som ett av kriteriene de la sterkest vekt på, samtidig som disse to departementene var blant de som hadde høyest turnover i 1997. Det er derfor overraskende at de ikke la større vekt på dette kriteriet. Flere departementer peker imidlertid på at tidligere lønnskultur basert på ansiennitet til en viss grad er en begrensende faktor i forbindelse med utøvelse av lokal lønnspolitikk.

Personal-/kompetanseplaner og lønns- og personalstatistikk

Dersom departementene skal oppfylle målsettingene med lokal lønnspolitikk om å rekruttere og beholde kvalifiserte medarbeidere må de ha tilstrekkelig oversikt over både eksisterende kompetanse og fremtidig kompetansebehov. I St prp nr 75 (1990–91) ble det forutsatt at virksomhetene skulle utforme en lokal lønnspolitikk der bl a egen personalplan skulle danne grunnlag for fastsetting av lønnskriterier. Undersøkelsen viser at det våren 1998 var fem av departementene som ikke hadde personal-/kompetanseplaner, og i 3 av de 11 departementene som hadde personal-/kompetanseplaner, manglet slike planer for én eller flere avdelinger. For de departementer som har manglende eller ufullstendige personal-/kompetanseplaner vil det føre til at de ikke vil være i stand til å foreta en tilfredsstillende personalpolitisk planlegging, og manglende oversikt over eksisterende kompetanse vil kunne gjøre det vanskelig ved de lokale forhandlingene å foreta prioriteringer som er egnet til å ivareta de kompetansemessige behovene. Dette vil kunne svekke muligheten til å beholde medarbeidere innenfor kompetansegrupper som er sterkt etterspurt på arbeidsmarkedet.

Det ble i «Innstilling 1995» anbefalt at arbeidsgiver minst én gang i året legger fram lønns- og personalstatistikk ut fra hvilke behov virksomheten har. Undersøkelsen viser at 12 av departementene i forkant av de lokale lønnsforhandlingene etter HTA pkt 2.3.3 har utarbeidet tallmateriale/statistikk som viser status for den generelle lønnsutviklingen i departementet, mens fire av departementene ikke har gjort det. Statistikk spesifisert i forhold til f eks stillingsgrupper, avdeling, seksjon og kjønn vil i tillegg være et viktig verktøy ved de lokale forhandlingene. Undersøkelsen viser at ni departementer ikke har slik statistikk. Uten slike data mangler en viktig forutsetning for å kunne foreta en korrekt vurdering av hvilke grupper eller organisasjonsmessige enheter som bør prioriteres ved lokale forhandlingene.

Effekter av den lokale lønnspolitikken

Sentralt for mål- og resultatstyring er at det skal rapporteres på oppnådde resultater. Kjennskap til virkningene av de tiltak som er iverksatt vil gjøre det lettere å tilpasse virkemidlene for ytterligere forbedringer. En forutsetning for å kunne klare dette er at det er mulig å påvise signifikante virkninger av tiltakene. Undersøkelsen viser imidlertid at mange av departementene mener det er vanskelig å finne gode resultatindikatorer på effektene av lønnspolitikken og at det er vanskelig å måle effektene av lønnspolitikken isolert sett, ettersom de trolig også påvirkes av andre forhold. Dette må anses som den viktigste grunnen til at 11 av departementene ikke har innført rutiner for å måle effektene av den lokale lønnspolitikken. De fleste departementene mente imidlertid at

det vil være mulig å måle visse effekter. Fem departementer pekte på at det vil kunne være mulig å måle effektene gjennom å følge utviklingen i departementenes turnover, mens tre departementer pekte på at effektene også vil kunne måles gjennom sluttintervjuer.

Selv om flere departementer pekte på turnoverstatistikk som ett av flere mulige virkemidler for å måle effektene av den lokale lønnspolitikken viste undersøkelsen at ni departementer ikke hadde utarbeidet tilstrekkelig tallmateriale til at de i forbindelse med undersøkelsen kunne fremlegge fullstendige turnover tall kategorisert etter stillingsgrupper for årene 1996 og 1997. Mangel på turnover tall spesifisert etter bl a stillings- og kompetansegrupper vil kunne representere et problem i forbindelse med gjennomføringen av de lokaleforhandlingene etter HTA pkt 2.3.3. Dersom en virksomhet ønsker å legge vekt på markedselementet, men ikke har oversikt over hvilke stillings- og kompetansegrupper som har størst turnover, vil det være vanskelig å benytte dette kriteriet på en formålstjenlig måte. Undersøkelsen viser at departementenes rutiner for utarbeidelse av turnoverstatistikk er mangelfull. Departementene bør arbeide med å etablere rutiner som fremskaffer denne typeinformasjon.

Når det gjelder utfordringer/begrensninger i utviklingen av lokal lønnspolitikk pekte flere departementer på at det kan være ulike syn mellom ledelsen og tjenestemannsorganisasjonene og at det kan være et problem at lønnspolitikken skal være omforent.

5.3 DEPARTEMENTENES OPPFØLGING AV UNDERLIGGENDE VIRKSOMHETER

En sentral forutsetning med lokal lønnspolitikk er at forhandlingsadgangen skal delegeres til virksomhetene i departementsområdet så langt råd er. Desentralisering av lønnspolitiske virkemidler skal gi mulighet til å foreta individuell, prestasjonsbasert avlønning. Undersøkelsen viser at 12 departement mente størrelsen og antallet på forhandlingsstedene under sine departementer er hensiktsmessig ut fra målsettingene med lokal lønnspolitikk. FD mente imidlertid at Forsvarets Overkommando er for stort som forhandlingssted og ikke egnet til at det kan foretas en individuell avlønning. Det er derfor viktig at FD som overordnet myndighet arbeider videre med at forhandlingsadgangen delegeres til forhandlingssteder som er mindre enn i dag.

Departementene skal føre et aktivt tilsyn med etatenes virksomhet, og har en generell adgang og plikt til å følge opp de underliggende virksomheter mht i hvilken grad oppstilte mål og resultater nås. Undersøkelsen viser at departementene mener de først og fremst har et overordnet ansvar og at det ikke er hensiktsmessig eller ønskelig fra deres side å

detaljstyre virksomhetenes lønnspolitikk. Flere departementer pekte imidlertid på det ansvar de har mht å rettlede og å videreformidle sentrale føringer på området. Generelt viser undersøkelsen at oppfølgingsrutinene synes å fungere tilfredsstillende.

5.4 AADS IVARETAKELSE AV SITT ANSVAR SOM SENTRALT ARBEIDSGIVERORGAN PÅ OMRÅDET

En sentral forutsetning ved mål- og resultatstyringsreformen er at gjennomførte tiltak skal vurderes i forhold til oppstilte målsettinger. AAD skal jevnlig evaluere og vurdere de retningslinjer og rammebetingelser som er lagt til grunn for utviklingen av lokal lønnspolitikk. Departementet har generelt holdt seg orientert om arbeidet med utvikling av lokal lønnspolitikk gjennom å initiere ulike forskningsprosjekter som har hatt som mål å evaluere deler av området, men har også deltatt i en partssammensatt arbeidsgruppe som i 1994 gjennomførte en generell undersøkelse om utviklingen av lokal lønnspolitikk. AAD har imidlertid ikke etablert rutiner for å foreta en jevnlig evaluering av de retningslinjer og rammebetingelser som er lagt til grunn for utvikling av lokal lønnspolitikk. Dette representerer en svakhet i forhold departementets ansvar for å følge opp utviklingen på området.

Undersøkelsen viser også at AAD ikke har oversikt over hvilke fagdepartementer og underliggende virksomheter som har innført systemer/kriterier for stillingsvurdering, og heller ikke over hvilke typer systemer/kriterier de i såfall har innført. Når det gjelder departementenes og de underliggende virksomheters *erfaringer* med slike systemer/kriterier viser AAD til pilotprosjektet departementet selv hadde regien for og til en undersøkelse foretatt av Institutt for Samfunnsforskning i 1994. Sistnevnte er imidlertid en undersøkelse som først og fremst analyserer stillingsvurderingssystemer ut fra et likestillingsperspektiv og inneholder ikke noen generell analyse av erfaringene med slike systemer/kriterier innenfor staten. Departementet har heller ikke siden gjennomført nye undersøkelser av erfaringene med bruk av systemer/kriterier for stillingsvurdering i staten.

AAD har heller ikke noen oppdatert oversikt over hvor mange departementer og underliggende virksomheter som har systemer/kriterier for ytelses-/personvurdering, og heller ikke over hvilke typer systemer/kriterier de i såfall har innført. Departementet viser til en undersøkelse som ble gjennomført i 1994 og som er oppsummert i «Innstilling 1995».

I det opplysningsmaterielle som er utarbeidet om lokal lønnspolitikk er systemer/kriterier for stillingsvurdering og ytelses-/personvurdering gitt en fremtredende plass. AAD mener nå at disse virkemidlene ikke lenger har en like sentral posisjon som da det nye lønnsystemet ble innført i 1991. Departementet

har imidlertid i liten grad tatt initiativ til at det er blitt gjennomført undersøkelser som kan gi svar på hvorfor disse systemene ikke lenger har en like sentral posisjon, og departementet har heller ikke noen systematisk oversikt over hvilke virkemidler som er kommet isteden. AAD synes derfor å ha spilt en altfor passiv rolle mht å følge utviklingen på området og å påse at den er i tråd med de overordnede målene med lokal lønnspolitikk. Den manglende oppfølgingen på dette området har også resultert i at erfaringsutvekslingen departementene i mellom har vært ufullstendig og lite systematisk, og dette kan også forklare forskjellene departementene i mellom mht hvor langt de er kommet i å utvikle virkemidlene.

Når det gjelder arbeidet med å utvikle personal-/kompetanseplaner fremgår det av undersøkelsen at Statskonsult i 1998 arbeidet med å utvikle systemer for å effektivisere og lette arbeidet med å kartlegge kompetansen blant medarbeiderne i de enkelte departementer og underliggende virksomheter. Undersøkelsen viser imidlertid at AAD pr mars 1998 ikke hadde tilfredsstillende oversikt over hvor langt departementene og underliggende virksomheter har kommet mht til å utarbeide personal-/kompetanseplaner. En slik oversikt kan gjøre det lettere å vite hvilke departementer og underliggende virksomheter som trenger bistand/veiledning med å utvikle personal-/kompetanseplaner.

AAD holder seg informert om resultatene av lokale lønnsforhandlinger gjennom rapporteringsskjemaer fra alle forhandlingsstedene, men opplyste at det utover disse skjemaene ikke utarbeides statistikk for hele statsforvaltningen som viser hvor mye som skytes til av egne midler. Departementet opplyste at det heller ikke har noen oversikt over bruken av forhandlinger etter HTA pkt 2.3.4 bokstav a og c, men mener bruken av denne type forhandlinger til en viss grad kan leses ut av lønnsblindingsstatistikken. Det kan stilles spørsmål ved om det bør utarbeides felles statistikk for alle forhandlingsstedene som viser bruken av forhandlinger både etter HTA pkt 2.3.3 og 2.3.4 bokstav c. Med slik statistikk ville det enkelte forhandlingssted selv få oversikt over om det ligger høyt eller lavt mht bruken av disse virkemidlene. Dersom departementene ser en slik statistikk i forhold til en turnoverstatistikk for alle departementene, vil de dessuten i mye større grad være i stand til legge bruken av disse virkemidlene på et riktig nivå. Å ta initiativet til at det etableres rutiner for utarbeidelse av slike statistikker er AADs ansvar.

AADs oppfølging overfor fagdepartementene og deres underliggende virksomheter synes generelt å være preget av AAD ikke har spilt en spesielt aktiv rolle mht å være pådriver for utvikling av lokal lønnspolitikk. Et problem kan ha vært at AAD ikke har hatt noen maktmidler på området.