

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Statens lönesystem

Övergången till statens nuvarande lönesystem skedde 1994–2008. Syftet med reformen var att stöda verksamhetsenheternas styrning, resultatstyrningen och resultatet av verksamheten. De gamla systemen för tjänstelöner skulle ses över och ersättas med nya lönesystem som är bättre anpassade till verksamhetsenheternas behov.

I de nya lönesystemen skulle lönen bestämmas enligt arbetsuppgifternas kravnivå, den personliga prestationen och kompetensen samt enligt organisationens, enhetens och gruppens resultat. Dessa motsvaras av uppgiftsbaserad, individuell och resultatbaserad lönedel. De uppgiftsbaserade och individuella lönedelarna utgör avlöningsgrunden. De mål som ställs för den individuella lönedelen bör bidra till uppfyllelsen av hela organisationens verksamhets- och resultatmål.

Syftet med revisionen var att utreda om införandet av de nya lönesystemen har gett resultat. Revisionsverket fokuserade granskningen speciellt på hur de nya lönesystemen har integrerats till att stöda ämbetsverkens resultatledning. Revisionen avgränsades till en utredning av hur uppgifter från lönesystemet utnyttjas i resultatledningen på statsnivå. Revisionsverket granskade inte hur väl lönesystemen fungerar vid ämbetsverken eller de statsanställdas erfarenheter av eller synpunkter på lönesystemsreformen.

Revisionsverket grundar sitt ställningstagande på följande sakhelheter som behandlades vid revisionen: sambandet mellan lönesystemen och resultatet, lönesystemens implementering och hantering, lönesystemets delar och faktaunderlaget för lönesystemen.

## Bedömning av lönesystemsreformen saknas

Riktlinjerna för planeringen och implementeringen av statens lönesystem påverkades i hög grad av avtal som ingåtts med ämbetsverken och på central nivå. Inom avtalens ramar har ämbetsverken och inrättningarna kunnat besluta om egna lönesystem. De har emellertid inte ålagts att separat följa upp och rapportera hur de nya lönesystemen har bidragit till verksamhetsenheternas styrning, resultatstyrning och resultatet av verksamheten. Ämbetsverken och inrättningarna verkställer årligen prestationsbedömningar, men deras effekter på och samband med upprättandet och uppfyllelsen av

resultatmålen (m.a.o. resultatstyrning) följs inte upp på statsnivå. Det innebär att staten saknar metoder för uppföljning av lönesystemsreformens effekter på ämbetsverkens resultat. Därmed är det inte möjligt att bedöma hur väl reformens främsta mål uppfylldes, eftersom faktagrunden saknas.

## Lönesystemens samband med resultatet har inte definierats

Vid revisionen observerades att även om ämbetsverken och inrättningarna genom avtalen hade getts rätt att fritt bestämma om sina lönesystem så har de emellertid inte ålagts att följa upp och rapportera om lönesystemsreformens effekter på att styra, främja och stöda resultatet av verksamheten.

I samband med reformen av statens resultatstyrning och redovisningskyldighet fogades grundläggande kriterier för resultaten till förordningen om statsbudgeten. Kriterierna omfattar de samhällliga verkningarna och resultatet av verksamheten. Resultatet av verksamheten baserar sig på funktionell effektivitet, prestationer och kvalitetsledning samt hantering och utveckling av mänskliga resurser.

Vid revisionen observerades att presentationen av målen för de statliga ämbetsverkens och inrättningarnas hantering och utveckling av mänskliga resurser inte regleras lika noggrant i förordningen om statsbudgeten som presentationen av de övriga målen för resultatet av verksamheten. Enligt förordningen ska målen för hantering och utveckling av mänskliga resurser presenteras och fastställas endast vid behov.

Revisionsverket har i sin årsberättelse till riksdagen över verksamheten 2014 konstaterat att det i resultatstyrningen alltså finns rum för vidareutveckling. Den professionella ekonomi- och produktivetsledningen och användningen av information från ledningsredovisningen har inte utvecklats på det sätt som avsågs med resultatstyrningskonceptet. Om man vid en utvärdering av tillståndet för resultatstyrningen kombinerar uppställandet av målsättningar för lönsamhet och produktivitet med om dem lämnade riktiga och tillräckliga uppgifter, hade endast för var tredje bokföringsenhet uppställts tillräckliga mål och lämnats riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter om måluppfyllelsen.

Syftet med de nya lönesystemen har varit att sporra de anställda till att prestera bättre i arbetet och utveckla sitt kunnande för att lyfta ämbetsverkets verksamhetsresultat. En viktig del av den interna resultatstyrningen vid ämbetsverken är i praktiken resultat- eller prestationsutvärderingarna samt utvecklingssamtalen där chefen och medarbetaren utvärderar både den avslutade och den kommande periodens arbetsuppgifter och utfallet av dem samt kompetensbehoven.

Vid revisionen konstaterades att ämbetsverken och inrättningarna visserligen årligen verkställer prestationsbedömningar, men deras effekter på och samband med upprättandet och uppfyllelsen av resultatmålen (m.a.o. resultatstyrning) följs inte upp på statsnivå.

Revisionsverket anser att uppgifterna om lönesystemet omfattas av hanteringen och utvecklingen av mänskliga resurser och att de sålunda tydligare ska länkas till ämbetsverkens resultatstyrning, resultatfrämjande, resultatmål och den tillhörande officiella rapporteringen (verksamhetsberättelse och bokslut). Effekterna av ämbetsverkens och inrättningarnas årliga prestationsutvärderingar och utvärderingarnas samband med ämbetsverkens styrning, resultatmål och resultatstyrning bör följas upp på statsnivå. Ämbetsverkets uppgift är att sträva efter att så väl som möjligt uppfylla de uppställda verksamhetsmålen med de tillgängliga resurserna, inklusive personalresurserna. Lönesystemet bör helt klart ses som ett verktyg för ämbetsverkets resultatstyrning och det bör ha tydliga kopplingar till de mål som ställts för ämbetsverket genom resultatstyrningsprocessen.

## Reformen har fokuserat på implementeringen

Vid revisionen konstaterades att det primära målet vid reformen av statens lönesystem har varit att skapa nya lönesystem som omfattar hela statsförvaltningen och att säkerställa konkurrenskraftiga statliga löner i jämförelse med de övriga sektorerna. I detta avseende har man lyckats relativt väl. Nästan alla statliga ämbetsverk och inrättningar omfattas av de nya lönesystemen. Däremot har de nya lönesystemens effekter på resultatet inte följts upp.

Riktlinjerna för planeringen och implementeringen av statens lönesystem bygger på avtal som ingåtts med ämbetsverken och på central nivå. Detta är en av orsakerna till varför Statens arbetsmarknadsverk inte har haft möjlighet att noggrannare styra implementeringen av de nya lönesystemen. Följden är att de nya lönesystemen i hög grad är specifika för ämbetsverken, eftersom ämbetsverken och inrättningarna själva har fått bestämma över hur kraven och prestationerna ska definieras. Detta kan i sig ses som befogat eftersom det på så sätt har varit möjligt att skapa lönesystem som på bästa sätt stöder det enskilda ämbetsverkets resultat. Å andra sidan har friheten medfört att i stället för ett nytt och övergripande lönesystem har staten nu flera olika system. Ett stort antal olika lönesystem underbygger bristen på samordning och försvagar Statens arbetsmarknadsverks roll i framtagningen av information och utvecklingen av system på statsnivå. Till exempel att ta fram jämförbara lönedata kräver en hel del extra arbete.

## Informationen om lönesystemen bygger på enkäter och statistik

Lönesystemen och statens personalresurser beskrivs med uppgifter som hämtats ur statistik eller genom enkäter.

VMBaro är Finansministeriets systemlösning från 2004. I systemet ingår mätning av arbetstillfredsställelsen och undersökning av lönesystemets funktion. Vid revisionen noterades att det på statsnivå inte har utförts några förfrågningar i VMBaro för framtagning av information om just lönesystemens funktion.

I VMBaros mätning av arbetstillfredsställelsen hos staten har belåtenhet med lönen varit en del av enkäten. Åren 2006–2013 har belåtenheten med lönen inom statsförvaltningen (löneindex) varit låg, med andra ord 2,7–2,90 (på skalan 1–5). I undersökningarna om arbetstillfredsställelsen har också ingått frågor om belåtenheten med prestations- och utvecklingssamtalen med avseende på kompetensutveckling. År 2012 fick samtalen betyget 3,04.

Ministerierna och ämbetsverken lämnar uppgifterna om sina anställda till statens system för personalinformation, Tahti. I systemet registreras också löneuppgifter som används för uppföljning av statens ställning i fråga om avlönning. Utifrån den information som inhämtades vid revisionen har Tahti inte använts för separat rapportering enligt målen för statens lönesystemsreform.

Revisionsverket anser att det utöver insamling av allmän statistikinformation om lönesystemen och personalresurserna bör fokuseras på djupare analys av uppgifterna och fästas större vikt vid planeringen och utvecklingen av personalresurserna med tanke på framtida kompetensbehov.

## Funktionen hos lönesystemets delar har inte utretts

I de nya lönesystemen skulle lönen bestämmas enligt arbetsuppgifternas kravnivå, den personliga prestationen och gruppens resultat. Dessa motsvaras av uppgiftsbaserad, individuell och resultatbaserad lönedel.

Vid revisionen noterades att Statens arbetsmarknadsverk varken har låtit utföra eller själv har utfört en utvärdering av den uppgiftsbaserade och den individuella lönedelens effekter. Revisionsverket anser att dessa effekter bör utvärderas. Den uppgiftsbaserade och den individuella lönedelen utgör avlöningsgrunden och därför är det av största vikt att deras effekter utreds.

Vid revisionen framkom det att lönen och avlöningsmetodernas flexibilitet, som ingår i riktlinjerna för de nya lönesystemen, inte har definierats

entydigt. Med avseende på flexibilitet har det konstaterats att avsikten var att i lönesystemen frånga betalning av olika tillägg. Å andra sidan var det tänkt att lönerna ska vara flexibla genom resultatlönen, så att lönen varierar beroende på det ekonomiska läget. Flexibilitet har också nämnts i anknytning till den individuella lönedelen, varvid dessa lönedelar inte bör ses som fasta utan som varierande beroende på bland annat arbetsuppgifterna. Ändå har det konstaterats att den uppgiftsbaserade och den individuella lönedelen bör vara relativt stabila för att den anställda ska kunna planera sin framtid.

Under revisionen gjordes en förfrågan varav det framgick att det är mycket sällan de individuella lönedelarna flexar neråt och att olika tillägg fortfarande betalas bland annat för erfarenhet. Vid revisionen konstaterades att det inte finns utvärderingsdata om hur lönernas eller avlöningssätens flexibilitet har verkställts.

Revisionsverket anser att flexibilitetsbegreppet, som ursprungligen ingick i lönesystemet, bör förtydligas och möjligheterna att verkligen verkställa det bör utvärderas. Det bör tas fram utvärderingsdata om flexibiliteten hos de individuella lönedelarna och om ändamålsenligheten i att betala olika tillägg. Utifrån utvärderingarna är det möjligt att ta fram information om hur väl lönesystemen som helhet fungerar och hur de behöver vidareutvecklas.

Vid revisionen observerades att den resultatbaserade lönedelen inte har tagits i bruk i större omfattning. Enligt en förfrågan som gjordes i samband med revisionen hade största delen av respondenterna inte för avsikt att införa denna lönedel, eftersom det inte finns pengar för den. Många upplevde det också som svårt att mäta resultatet. I revisionen konstaterades att den resultatbaserade lönedelens funktion och utvecklingsbehov inte har utretts.

Revisionsverket anser att Statens arbetsmarknadsverk bör utreda funktionen av den resultatbaserade lönedelen som en del av hela lönesystemet.

## Revisionsverkets rekommendationer

Det primära målet för lönesystemsreformen var att stöda verksamhetsenheternas styrning och uppfyllelsen av deras funktionella mål. Verifiering av effektiv och ändamålsenlig användning av statsförvaltningens resurser kräver att resultatmätningen och rapporteringen utvecklas. Utifrån dem kan man skapa förutsättningar för att lönesystemen ska kunna hjälpa ämbetsverken att fokusera sina aktiviteter på ett sätt som ger resultat.

Utifrån revisionen ger revisionsverket följande rekommendationer:

1. Statens lönesystem ska vara resultatfrämjande både på statsnivå och vid ämbetsverken och det ska vara möjligt att följa upp och härleda denna effekt. I detta syfte ska uppgifterna om lönesystemet omfattas av hanteringen och utvecklingen av mänskliga resurser och de ska sålunda tydligare länkas till ämbetsverkens resultatstyrning och verksamhetsutveckling och den tillhörande officiella rapporteringen.

Det innebär i praktiken att lönesystemen jämte processerna och rapporteringen ska utvecklas så att lönesystemens effekter på resultatet kan utvärderas och härledas. Det kräver målmedveten styrning och större transparens mellan prestationsutvärderingarna vid ämbetsverken, ämbetsverkens resultatledning och resultatstyrning. Med färre lönesystem skulle de vara enklare att hantera och använda som ett instrument för resultatstyrningen. Med tanke på statens koncernstyrning bör det på längre sikt övervägas att utveckla ett nytt enhetligt lönesystem för staten.

2. Utöver insamling av allmän statistikinformation om lönesystemen och personalresurserna bör det fokuseras på djupare analys av uppgifterna med större vikt vid planeringen och utvecklingen av personalresurserna med tanke på framtida kompetensbehov.
3. Utvärderingsdata ska tas fram om funktionen hos lönesystemets delar, systemets flexibilitet och reformens genomförande med tanke på statens resultat och de allmänna målen för förvaltningen och personalpolitiken.

Enligt revisionsverkets uppfattning ankommer beaktandet av rekommendationerna samt beredningen i enlighet med Finansministeriets arbetsordning på Finansministeriets budgetavdelning och personal- och förvaltningspolitiska avdelning.