

SNF-rapport nr. 05/09

En gjennomgang av statens lederlønssystem

av

**Iver Bragelien
Aksel Mjøs**

SNF - prosjekt nr. 7557
"Forstudie av lederlønssystem og lederlønnsutvikling"

Prosjektet er finansiert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, MARS 2009

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 978-82-491-0638-7 Trykt versjon
ISBN 978-82-491-0639-4 Elektronisk versjon
ISSN 0803-4036

FORORD

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD). Vi takker FAD for å ha gitt oss oppdraget, og ikke minst ønsker vi å takke departementet for et meget godt samarbeide underveis.

Vi vil videre gjerne takke alle de 38 lederne som stilte opp for å bli intervjuet og de 186 som svarte på spørreundersøkelsen. De svar, innspill og kommentarer som vi fikk har vært svært sentrale for analysen og konklusjonene.


For analysene våre har vi også mottatt data fra Siviløkonomene ved Christian Haugsnes, Samfunnsøkonomene ved Frode Lindseth, Norges Juristforbund ved Anne May Melsom og Samfunnsviterne ved Jan Olav Birkenhagen. Vi er svært takknemlige for disse bidragene, men tar selv ansvaret for eventuelle feil i analysene.

Avslutningsvis ønsker vi å takke Kellis Akselsen som på en utmerket måte har hjulpet oss administrativt underveis.

Bergen, 31. mars 2009



Iver Bragelien (prosjektleder)
Førsteamanuensis
Norges Handelshøyskole



Aksel Mjøs
Forsker
Samfunns- og næringslivsforskning AS

SAMMENDRAG

Statens lederlønnssystem var forut for sin tid da det ble etablert i 1991, og dets grunnleggende utforming er derfor godt tilpasset de trendene vi har sett for avlønning i samfunnet for øvrig de siste 15-20 årene. Systemet åpner for at de statlige lederne kan sikres en lønnsutvikling på linje med lederne i fristilte offentlige virksomheter og private bedrifter. Det tillater lønnsforskjeller for å rekruttere og beholde dyktige ledere. Systemet forutsetter at det utvikles gode prosesser for kravsetting og oppfølging. Og det gir anledning til å knytte lederens lønn opp mot resultatene som er oppnådd. Vi konkluderer derfor med at systemet som sådan ikke bør endres men kan ligge til grunn for lønnsfastsettelsen til de statlige lederne også i de neste 10-20 årene.

For at et lederlønnssystem skal være vellykket må det praktiseres på en god måte, og på flere områder har systemet fungert godt i praksis. Det har gitt de statlige lederne en lønnsutvikling de siste ti årene på linje med lederne i private aksjeselskap, slik at det relative gapet opp ikke har blitt større. Dette har bidratt til at staten har kunnet rekruttere og beholde gode ledere. Systemet har også vært en suksess når det gjelder innføringen av medarbeidersamtaler, med systematisk kravsetting og oppfølging. De aller fleste lederne mener at mål og resultatkrav følges opp på en tilfredsstillende måte, selv om det også pekes på forbedringsmuligheter.

På andre områder har lederlønnssystemet ikke fungert like godt. Det har for eksempel ikke gitt en differensiering av lønnsnivå lederne imellom som reflekterer jobbinnhold, resultater, kompetanse og alternative jobbmuligheter. Flere departementer synes å ha brukt sin lokale frihet i systemet til å jevne ut lønnsforskjeller. Dermed ender noen ledere opp med en relativt sett god lønn, mens andre ledere får betydelig lavere lønn enn de kunne oppnådd hos andre arbeidsgivere. Vi har identifisert en betydelig gruppe av ledere som er misfornøyde med lønnsnivået, som kan tenke seg å jobbe utenfor staten og som har fått forespørsler fra andre arbeidsgivere.

For å nå statens mål om å rekruttere og beholde dyktige ledere anbefaler vi at det differensieres mer mellom lederne i tiden fremover. Forskjellene skal reflektere alternative karrieremuligheter og oppnådde resultater. Å knytte lønnen tettere mot oppnådde resultater er også viktig i forhold til lederens egne forventninger om en slik kobling. Det er i dag et gap mellom lederens forventninger og den faktiske praktiseringen av lederlønnssystemet. Mens flertallet av lederne er fornøyde med utformingen av systemet, er de misfornøyde med praktiseringen.

Vi anbefaler derfor at det innledes en prosess som oppmuntrer departementene til å gå igjennom egen praktisering av lederlønnssystemet og vurdere hvordan de kan utvikle seg videre. Det viser seg at praktiseringen varierer sterkt mellom fagdepartementene i dag, og det kan derfor være hensiktsmessig å legge til rette for en dialog på tvers av departementene for å diskutere hvordan lederlønnssystemet best kan brukes. Som styringsverktøy må systemet imidlertid tilpasses de lokale styringsutfordringene, lokal kompetanse og den lokale kulturen.

Det er en leders nærmeste overordnede som normalt er best egnet til å vurdere en leders ansvarsområder, alternative karrieremuligheter og oppnådde resultater. Vi mener derfor at ansvar og myndighet i størst mulig grad bør delegeres i lederlønnssystemet, og at premissgiverne i systemet heller bør styre med generelle retningslinjer, rammer og budsjetter.

For en bredere samlet diskusjon av funnene våre, og en utdypning av anbefalingene, henviser vi til kapittel 6.

INNHOLD

1	INNLEDNING	1
2	ET LEDERLØNNSSYSTEM FORUT FOR SIN TID?	3
2.1	LØNNSFORSKJELLER MELLOM LEDERE OG ANDRE.....	3
2.2	RESULTATBASERT LØNN FOR LEDERE	5
2.3	STATENS LEDERLØNNSSYSTEM – UTFORDRINGER OG MULIGHETER.....	7
3	REKRUTTERING, AVGANG OG LØNN	10
3.1	LØNNSNIVÅ OG –UTVIKLING FOR UTVALGTE ANDRE GRUPPER.....	10
3.2	LØNN FOR Å REKRUTTERE OG HOLDE PÅ GODE LEDERE.....	22
3.3	STATENS LEDERLØNNSSORDNING RELATIVT TIL TARIFFLØNN.....	27
3.4	INTERNT ARBEIDSMARKED I OFFENTLIG SEKTOR.....	28
3.5	OM LØNN ER VIKTIG FOR LEDERNE.....	30
3.6	ANDRE FAKTORER SOM KAN PÅVIRKE REKRUTTERING OG AVGANG	35
3.7	BETYDNING AV KJØNN, UTDANNING OG ALDER.....	37
3.8	KONKLUSJON	42
4	RESULTATOPPFØLGING OG LØNN	44
4.1	KRAVSETTING OG OPPFØLGING	44
4.2	LØNN OPP MOT OPPNÅDDE RESULTATER	48
4.3	MEDARBEIDERSAMTALEN.....	52
4.4	KONKLUSJON	55
5	ROLLER OG ANSVAR	57
5.1	FADs ROLLE OG ANSVAR.....	57
5.2	FAGDEPARTEMENTENES ROLLE OG ANSVAR	63
5.3	SPEIELLE UTFORDRINGER I YTRE ETATER	72
5.4	POLITIKERNES ROLLE OG ANSVAR.....	77
5.5	HVEM SOM ER PÅ LEDERLØNN OG ÅREMÅLETS ROLLE	81
5.6	KONKLUSJON	85
6	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	88

1 INNLEDNING

292 toppledere var tilknyttet statens lederlønnssystem ved utgangen av 2007. Dette inkluderer departementsråder, ekspedisjonssjefer, etatssjefer og andre ledere i utvalgte underliggende etater.

Systemet innebærer at lederne er plassert inn i en av fem hovedkategorier (A-E). Det er Fornyings- og administrasjonsdepartementet som bestemmer denne innplasseringen. Fagdepartementene kan så plassere lederen i en av fire delkategorier innenfor hver hovedkategori, og de kan gi lederen et individuelt tillegg som kan være på opptil 30 prosent av kategorilønnen. Lederlønnssystemet forutsetter en årlig kravsettings- og oppfølgingsprosess for hver enkelt leder, med medarbeidersamtalen som et viktig element. Ved fastsettelsen av lønn kan det tas markeds- og rekrutteringshensyn. Individuelle tillegg kan gis som belønning for oppnådde resultater.

Lederlønnssystemet ble innført i 1991. Siden den gang er det gjort flere endringer, både med hensyn til struktur og med hensyn til hvilke ledere som skal være med i systemet. I 1997 ble mange ledere tatt ut av systemet, antall hovedkategorier ble utvidet og delkategoriene ble innført. Rammen for det individuelle tillegget ble økt fra 20 til 30 prosent i 2001, og antall delkategorier ble i 2006 utvidet fra tre til fire. Også etter 1997 har enkelte lederstillinger blitt tatt ut av systemet (for eksempel ledere i NSB og Posten), mens andre har kommet til (for eksempel politimestrene).

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) ga våren 2008 Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF) i oppdrag å gjøre en gjennomgang av lederlønnssystemet for å avdekke svakheter og styrker ved praktiseringen av systemet. Dette skulle blant annet knytte seg til hvordan mål og resultatkrav fastsettes, hvordan resultatene vurderes og hvilke forhold som i praksis bestemmer lønnen for den enkelte leder. Utredningen skulle videre gi en vurdering av lønnsnivå og -utvikling de siste årene for lederne på lederlønn og se dette i forhold til sammenlignbare grupper i privat og offentlig sektor. Vi ble til slutt bedt om å komme med forslag til eventuelle endringer av dagens system.

For å gjøre dette arbeidet ble det nedsatt en prosjektgruppe bestående av prosjektleder Iver Bragelien (førsteamanuensis ved Norges Handelshøyskole) og Aksel Mjøs (forsker ved SNF). I løpet av sommeren og høsten 2008 har vi gjennomgått lønnsutviklingen i statens lederlønnssystem for perioden 1998-2007, vi har vurdert lønnsnivå og -utvikling for sammenlignbare grupper basert på offentlig tilgjengelig statistikk og data fra organisasjonene for utvalgte utdanningsgrupper, vi har intervjuet 38 ledere i lederlønnssystemet og vi har gjennomført en spørreundersøkelse som ble sendt til 279 ledere på lederlønn.

SNF valgte selv ut intervjuobjektene. Vi plukket ut ledere på tvers av departementer og nivåer for å få et best mulig tverrbilde av praksis og oppfatninger. Intervjuene varte vanligvis i rundt 1 time og var semistrukturerte i sin form, med et åpent innledningsspørsmål som formet resten av samtalen. Det var utarbeidet en intervjuguide som vi brukte underveis. Lederne som ble kontaktet var nesten uten unntak positive til å stille opp, selv på kort varsel. Totalt intervjuet vi ledere i 15 av 18 departementer. Av praktiske årsaker ble ingen intervjuet i Kommunal- og regionaldepartementet, Kultur- og kirke departementet og Miljøvern departementet (de var på listen over potensielle intervjuobjekter). Utvalget var representativt med hensyn til alder og kvinneandel. 45 prosent av intervjuene ble gjennomført med ledere i

underliggende etater. Vi hadde bevisst en svak overrepresentasjon i utvalget av ledere med et overordnet ansvar i lederlønnssystemet (ledere med styrings- og oppfølgingsansvar for andre ledere på lederlønnssystemet).

186 ledere responderte på spørreundersøkelsen, som ga en svarprosent på 67 prosent. Dette er meget høyt for denne type undersøkelser. Mange av lederne ga utførlige skriftlige kommentarer på flere av spørsmålene. Noen få av dataanalysene er gjort på basis av 176 respondenter.

Underlagsmaterialet fra intervjuene og spørreundersøkelsene (referatene fra hvert enkelt intervju og svar per respondent fra spørreundersøkelsen) blir ikke utlevert til oppdragsgiver for å sikre informantene anonymitet. 31 av de 38 lederne på lederlønnssystemet som vi intervjuet har også besvart spørreundersøkelsen (men de slapp å besvare mange av spørsmålene). Det betyr at vi totalt har fått informasjon og ytringer fra i alt 193 ledere på lederlønn.

Rapporten er delt inn i 6 kapitler. Etter dette innledningskapittelet, ser vi i kapittel 2 lederlønnssystemet opp mot trendene ellers i samfunnet, for å gi en oversikt over de utfordringene som staten står overfor når det gjelder lederlønnssystemet. I kapittel 3 går vi i dybden på problemstillinger knyttet til rekruttering og avgang og ser på hvilken rolle lønn spiller i så måte. Vi ser også lønnsutviklingen til lederne på lederlønn opp mot utviklingen for sammenlignbare grupper ellers i samfunnet. I kapittel 4 diskuterer vi hvordan krav settes og følges opp, hvordan medarbeidersamtalen fungerer og i hvilken grad lønn påvirkes av oppnådde resultater. I kapittel 5 tar vi opp rollene til de ulike aktørene i lederlønnssystemet. Vi diskuterer kritikken mot FAD, forskjellene mellom fagdepartementene, spesielle utfordringer i forhold til underliggende etater og hvordan politikerne har opptrådt. Når det gjelder FAD, har vi ansett den indre saksbehandlingen i departementet og den rådgivende departementsrådsgruppen for statsråden for å ligge utenfor vårt mandat.¹ I kapittel 6 konkluderer vi og oppsummerer våre anbefalinger.

¹ Den rådgivende departementsrådsgruppen for FAD statsråden består av FAD departementsråden, regjeringsråden og finansråden.

2 ET LEDERLØNSSYSTEM FORUT FOR SIN TID?²

To trender har preget lederlønnsutviklingen de siste ti til tjue årene i Norge:

- a. Lønnsforskjellene mellom de best betalte lederne og andre har økt
- b. En større andel av ledernes lønn er resultatbasert

Det første punktet representerer en mer gjennomgripende trend i Norge de senere årene: Lønnsforskjellene har økt i alle deler av norsk næringsliv og forvaltning. Den andre trenden representerer et grunnleggende skift internasjonalt i synet på hvordan lønn kan brukes for å styre ledere og andre ansatte. I dette kapittelet vil vi diskutere de to trendene både generelt og opp mot statens lederlønnsordning. Vi avslutter kapittelet med en vurdering av de utfordringer og muligheter som utviklingen gir på et overordnet nivå og konkluderer med at lederlønnsystemet på mange måter var forut for sin tid. Systemet som sådan er robust for de trendene vi ser i samfunnet ellers, men i dag er nesten to tredjedeler av lederne samlet sett misfornøyd med praktiseringen.

2.1 Lønnsforskjeller mellom ledere og andre

I et marked for lønnsdannelse hvor hver arbeidstaker forhandler for seg selv, og hvor det er mange virksomheter som etterspør arbeidskraft, ville vi ut fra økonomisk teori forvente svært store lønnsforskjeller mellom ulike arbeidstakere, avhengig av utdanning, evner og erfaring. Det finnes markeder i dag hvor slike forskjeller observeres. Enkelte toppledere i USA har kunnet tjene milliarder av kroner på opsjoner de har fått for å være ansatt i for eksempel IBM, investeringsselskapet Travellers Group eller Walt Disney. IBM sjefen mottok rundt 1,1 milliarder kroner i lønn, bonuser, aksjeopsjoner og andre kompensasjoner i 1997. I tillegg satt han på urealiserte opsjonsgevinster på omtrent det samme pengebeløpet fra tidligere år. Og i idretten har profiler som Michael Jordan, Tiger Woods og Michael Schumacher blitt styrtrike.

I Norge har vi også sett denne utviklingen, for eksempel i fotball, hvor Erik Huseklepp i Brann tjener tre ganger så mye som andre spillere, selv om også disse er fast på laget. Men historisk sett har Norge vært i en særstilling internasjonalt med svært små lønnsforskjeller. Hvis vi går tilbake til 1996 tjente en norsk toppsjef for en mellomstor bedrift bare 3-4 ganger lønnen til en vanlig industriarbeider. Ikke for noe annet land som var med i undersøkelsen til Towers Perrin dette året var denne faktoren lavere enn 10.³ Sverige hadde faktoren 10, Tyskland 11 og Nederland 14. De siste årene har forskjellene i Norge økt. Bare på fem år, til 2001, økte faktoren i Norge til 5-6, mens den i Sverige økte til 15. Relativt sett nærmer Norge seg utlandet, men fortsatt er lønnsforskjellene betydelig mindre enn i noe annet land som det er naturlig å sammenlikne seg med.

² Kilder som er brukt i dette kapittelet inkluderer: Iver Bragelien, "10 bonustabber – Hvordan lære av teori og praksis", *Praktisk økonomi & Finans* nr. 2 2005. Egne analyser av data fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Diverse rapporter fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. AFFs lederundersøkelser. Towers Perrin. Aftenposten Morgen 16. april 1998. Bergens Tidende 21. mai 2008.

³ Tallene fra Towers Perrin skal være representative for industribedrifter med rundt 500 millioner USD i omsetning. Norge er ikke med i undersøkelsen til Towers Perrin, og tallene for Norge er derfor anslag basert på tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB).

De historisk sett små lønnsforskjellene i Norge henger sammen den dominerende rollen sentraliserte oppgjør har hatt for lønnsdannelsen og vår sosialdemokratiske tradisjon. For å unngå høye lønnskrav fra ansatte har ledere i Norge tradisjonelt utvist en viss moderasjon. I de siste årene har imidlertid de sentraliserte oppgjørene fått redusert betydning for lønnsdannelsen. Større grupper arbeidstakere er ikke del av det sentraliserte oppgjøret, og for de som er med har lokale oppgjør og individuelle tillegg blitt viktigere. Markedskreftene råder i større grad enn før, og vi får større lønnsforskjeller. Vi må forvente at denne utviklingen forsetter i årene som kommer, uansett om arbeidstakerorganisasjoner og politikere liker den eller ikke.

Tabell 1 viser lønnsutviklingen for noen utvalgte grupper av arbeidstakere fra 1998 til 2007. Det viser seg å være en direkte sammenheng mellom lønnsnivå i 1998 og den årlige lønnsveksten, ved at høyere lønn også har gitt høyere lønnsvekst i perioden. Lønnsforskjellene har økt kraftig mellom lederne som gruppe og andre ansatte. Mens gjennomsnittlig årlig lønnsvekst i perioden har vært på rundt 4,6 prosent (for alle næringer), har lønnsveksten for alle ledere med mer enn 25 arbeidsforhold vært på hele 5,8 prosent årlig. Og for de i overkant av 500 lederne med mer enn 250 lønnsforhold har den årlige veksten vært på hele 8,5 prosent. Det betyr at disse lederne nå i gjennomsnitt tjener 5,3 ganger så mye som en ansatt i industrien, mens de i 1998 tjente 3,8 ganger så mye.

		Geometrisk			
		Lønn 2007	Lønn 1998	Årlig vekst	Antall i 2007
<i>Alle ansatte</i>	Komm. & fylkeskomm.	344 616	244 860	3,9 %	123 810
	Industri	383 796	257 004	4,6 %	141 062
	Staten	394 572	264 216	4,6 %	112 710
	Alle næringer	400 644	267 156	4,6 %	961 478
	Finanstjenester	528 156	314 196	5,9 %	36 882
	Over 4 år univ/høysk.	558 840	368 988	4,7 %	106 681
<i>Ledere</i>	Olje, gass & bergverk	600 912	388 764	5,0 %	32 730
	25-49 lønnsforhold	660 600	421 900	5,1 %	5 607
	50-99 lønnsforhold	839 500	511 100	5,7 %	2 460
	Alle >25 lønnsforhold	843 600	509 300	5,8 %	9 810
	100 lønnsforhold	921 024	548 152	5,9 %	<i>teoretisk</i>
	Staten lederlønn	921 152	544 879	6,0 %	292
	100-249 lønnsforhold	1 159 200	656 400	6,5 %	1 195
>= 250 lønnsforhold	2 045 400	979 300	8,5 %	548	

Tabell 1. Lønnsutvikling 1998-2007 for utvalgte grupper.⁴

Vi ser at lederne i statens lederlønnsordning som gruppe tjener omtrent det samme som en gjennomsnittlig leder av rundt 100 lønnsforhold i et aksjeselskap, og at lønnsutviklingen har vært på nivå med denne teoretisk beregnede lederen de siste ti årene. Lønnen til de statlige lederne har dermed økt mer enn gjennomsnittslønningene i samfunnet. I 2007 tjente lederne

⁴ Kilde: FAD, AID og Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (etter inntektsoppgjørene 2008) og SSB, samt egne beregninger. Månedslønn er omgjort til årslønn ved å multiplisere med 12. Kategorier med lønnsforhold er for aksjeselskaper og allmenne børsnoterte selskaper og er basert på Skattedirektoratets lønns- og trekkoppgaverregister (LTO). Tallene omfatter lønn (inkludert fordel ved erverv og fordel ved salg/innløsning av opsjoner i arbeidsforhold), honorarer, naturalytelser og fordel ved kjøp av aksjer til underkurs. Administrerende direktør/daglig leder er definert som den personen i hvert foretak som har høyest utbetalt lønn to år etter hverandre. Som mål for størrelse på foretakene er benyttet antall lønnsforhold. Antall lønnsforhold angir summen av lønnsoppgaver fra samme foretak, noe som ikke er det samme som antall ansatte i foretaket. 2007 tall er foreløpige. Tallene for 100 lønnsforhold er beregnet av SNF og er basert på kategoriene 50-99 og 100-249.

på lederlønsordningen i snitt 2,4 ganger så mye som en ansatt i industrien, opp fra 2,1 ganger så mye 10 år før. Samtidig sakker de statlige lederne akterut i forhold til de best betalte lederne i samfunnet for øvrig. I 2007 var gjennomsnittslønnen til en leder av over 250 lønnsforhold 2,2 ganger så høy som gjennomsnittslønnen i statens lederlønsordning, mot 1,8 i 1998.

Når det gjelder fordelingen mellom kvartiler, ser vi i Tabell 2 at det er mye mindre lønnsforskjeller blant ledere på statens lederlønsordning enn for andre ledere. De 25 prosent best betalte lederne på lederlønsordningen tjener 1,4 ganger så mye som de 25 prosent dårligst betalte, mens det samme forholdstallet er hele 5,7 for ledere i aksjeselskaper med mer enn 250 lønnsforhold. Dette gjenspeiler kanskje at denne siste gruppen er mer heterogent sammensatt enn gruppen av ledere i statens lederlønsordning, men forskjellen er allikevel påtakelig og interessant. Vi ser videre at de dårligst betalte lederne på lederlønsordningen tjener marginalt mer enn de dårligst betalte lederne med mer enn 250 lønnsforhold.

	1. kvartil	2. kvartil	3. kvartil	4. kvartil	Alle	St.avvik kvartiler	Antall ledere
LTO over 250 lønnsforhold	760 000	1 231 800	1 849 200	4 340 700	2 045 400	1 593 852	548
Adm. dir. 10 ansatte eller flere	370 800	535 900	783 900	1 408 300	774 800	455 227	9 745
Statens lederlønn	792 630	874 856	937 823	1 079 298	921 152	121 036	292

Tabell 2. Totallønn 2007 – Gjennomsnittslønn for kvartiler - utvalgte grupper.⁵

Vi kommer tilbake til en vurdering av lønnsnivået og de store og økende lønnsforskjellene i kapittel 3, hvor vi diskuterer hvilke utfordringer staten står overfor når det gjelder rekruttering og turnover blant ledere.

2.2 Resultatbasert lønn for ledere

Lønn for ledere i det private næringslivet har naturligvis i lang tid vært i alle fall til dels basert på resultater, i den forstand at lønnsøkninger har blitt påvirket av de verdiene som er skapt. Det nye er at lederne nå blir belønnet med lønnskomponenter som forsvinner når resultatene uteblir (bonus, aksjer og opsjoner). Lønnen har blitt variabel over tid, i den forstand at den også kan gå ned.

Amerikanske bedrifter begynte med variable lederlønninger i stor målestokk på 1980-tallet, i kjølvannet av en debatt om interessekonflikter mellom ledere og eiere i aksjeselskap med spredt eierskap. Ideen var det skulle være i lederens egeninteresse å maksimere aksjeeiernes verdier, istedenfor å bruke penger på flotte kontorer, private fly og lignende.

I Europa og Norge skjøt bonusutbetalinger til ledere fart på 1990-tallet. Og i henhold til en lederundersøkelse gjennomført av AFF var 30 prosent av alle toppledere og mellomledere i privat sektor omfattet av en bonusordning i 1998.⁶ Tre år senere, i 2002, hadde utbredelsen av bonus økt til 37 prosent, og i 2008 er nok andelen kommet over 50 prosent. De aller fleste større private virksomheter har nå en eller annen form for bonusordning, både for ledere og

⁵ Se fotnote 4 på side 4 for en forklaring av LTO tallene (som er basert på lønns- og trekkoppgaver). Tallene for administrerende direktør / daglig leder for virksomheter med mer en 10 ansatte er hentet fra SSB. Vi har beregnet standardavviket for gjennomsnittstallene for de fire kategoriene, da vi mangler dataene for hver enkelt leder som kategoriene omfatter. Standardavviket er dermed et uttrykk for forventet differanse mellom kvartilene og gjennomsnittet for alle lederne i utvalget, og det gir dermed et visst bilde av spredningen.

⁶ AFFs lederundersøkelse ble gjort blant 3 690 norske ledere, som skal være representative for ulike ledernivåer så vel som for hele bredden av bransjer i norsk næringsliv. Utvalget skulle representere om lag 130 000 med lederansvar i norsk arbeidsliv.

andre ansatte, men det er fortsatt mange mindre virksomheter uten slike ordninger. Se faktaboksen under for noen eksempler i kjente norske selskap.

Eksempler på når kjente norske selskap har innført variabel avlønning

Lagermedarbeiderne i dagligvarekjeden REMA 1000 i region vest mottok 40 000 kroner hver i bonus for innsatsen i 2001. Året før begynte oljeselskapet Statoil med en bonusordning for 150 direktører.⁷ De øvrige ansatte fikk etter hvert også bonus, i form av 5 % av lønnen hvis styret mente at resultatet var godt nok (noe de har ment hvert år siden). De siste par årene økte styret bonusen til 7,5 %, men etter at Norsk Hydros oljedivisjon er fusjonert inn, vil ledelsen delvis differensiere utbetalingene i forhold til forretningsenhetenes resultater, etter modell av ordningen Norsk Hydro innførte i 2001. Forretningsbanken DnB ga alle ansatte aksjeopsjoner i år 2000. De ansatte fikk fra 1995 også andeler i et aksjefond, som skulle utbetales ved avgang, på samme måte som Svenska Handelsbanken har gjort siden 1973.⁸ Fra 2003 satset Statoil Detaljhandel på individuelle bonuser basert på mål som er satt opp for den enkelte.

Det må understrekes at det ikke er enkelt å bruke variabel avlønning i praksis, hovedsakelig fordi det er vanskelig å måle faktisk verdiskapning på lang sikt. I en undersøkelse gjennomført av Towers Perrin svarte over 40 prosent av de 637 bedriftene som ble spurt i 21 land at de ikke var fornøyde med belønningsordningene sine.⁹ Dette samsvarer godt med egne observasjoner i norske virksomheter, hvor vi anslår at rundt en tredjedel opplever at kostnadene med belønningsordningene er høyere enn gevinstene. Det er mange fallgruver, ikke minst fordi belønningssystemer har en tendens til å vri oppmerksomheten vekk fra viktige områder, hvor måling av resultatene på kort sikt er vanskelig.

Statens lederlønsordning ble innført i 1991 med fire lønnskategorier og en mulighet for et individuelt tillegg på opptil 20 prosent av kategorilønnen. I og med at tillegget (i alle fall i teorien) kunne falle bort ved manglende resultater eller omplasseringer, var altså staten svært tidlig ute med å innføre en variabel lønnskomponent for ledere i Norge.

Senere har antallet hovedkategorier økt til fem, hver hovedkategori har fått fire delkategorier og rammen for det individuelle tillegget er økt til 30 prosent av kategorilønn.¹⁰ Det enkelte fagdepartement fastsetter delkategori og individuelt tillegg, mens hovedkategori bestemmes av Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD).

I henhold til "Lederlønskontrakt og veileder" fra FAD, datert 2. juni 2006, kan "individuelt tillegg [...] gis som belønning for oppnådde resultater i de foregående 12 måneder. Forutsetningen er følgelig at et eventuelt tillegg gis for 12 måneder av gangen." Det heter videre at arbeidstakeren "i visse tilfeller kan [...] ha fått individuelt tillegg allerede ved tiltredelsen, begrunnet i markeds- eller rekrutterings hensyn. Det kan være spesielle forutsetninger knyttet til slike tillegg, som kan legge begrensninger på arbeidsgivers adgang til å redusere eller fjerne et tillegg etter 12 måneder."

⁷ Ordningen ble raskt utvidet til å omfatte 350 ledere. Selskapet heter nå StatoilHydro.

⁸ DnB NOR, som selskapet nå heter, har besluttet å ikke videreføre verken aksjeopsjonsordningen eller ansattefondet. Selskapet har imidlertid andre belønningsordninger som varierer mellom forretningsområdene.

⁹ Kilde: *Towers Perrin Reward Challenges and Changes Survey 2007*

¹⁰ I 1997 ble det innført en ekstra hovedkategori og hver hovedkategori ble delt inn i tre delkategorier. Antall delkategorier ble i 2006 utvidet til fire, mens rammen for det individuelle tillegget ble økt til 30 prosent i 2001. Kategori A0, B0 osv. regnes som en av de fire delkategoriene i hver hovedkategori.

I praksis viser det seg at tillegg som er gitt ett år nesten aldri bortfaller det neste. Fra 2006 til 2007 var det kun en person som i følge statistikken til FAD fikk redusert sitt individuelle tillegg, uten at dette ble kompensert i form av høyere kategorilønn. Vi har imidlertid intervjuet vedkommende, og mye tyder på at dette er en feilføring i statistikken.

I 2007 fikk 82 prosent av nyansatte ledere individuelt tillegg med en gang (32 av 39). Når vi også tar med de nyansatte lederne uten tillegg, blir det gjennomsnittlige individuelle tillegget 10,5 prosent av kategorilønnen. Gjennomsnittet for alle ansatte er 14,9 prosent. En relativt stor andel av tilleggene som gis (over to tredjedeler), gis altså med en gang, før resultatene er kjent.

Det individuelle tillegget fungerer derfor mer som en økning i fast lønn enn som en bonusordning for topplederne i staten. Det er imidlertid en viktig forskjell. Mens kategorilønn justeres årlig for alle lederne, fikk 51 prosent av lederne ingen økning i sitt individuelle tillegg fra 2006 til 2007.¹¹ Dette betyr at manglende resultater kan få som konsekvens at lederen får en dårligere lønnsutvikling. Som en ekspedisjonssjef vi intervjuet sa det: ”Vi knytter resultatene direkte opp mot lønn i medarbeidersamtalene med våre etatssjefer. Det forklares at økningen kommer på grunnlag av resultater. Og det har også skjedd at folk har stått stille, når det ikke har skjedd så mye.”

Av 138 respondenter i spørreundersøkelsen som har fått justert sitt individuelle tillegg mener da også bare 17 prosent at oppnådde resultater har *liten betydning* eller *ingen betydning* for de justeringene som har skjedd. 54 prosent mener resultatene var *svært viktige* eller *viktige*, mens 29 prosent sier resultatene er *av betydning* for tillegget. Også ledere med styrings- og oppfølgingsansvar mener at resultatene er den viktigste faktoren som bestemmer det individuelle tillegget. Hele 82 prosent av disse lederne mener oppnådde resultater er *viktige* eller *svært viktige* ved tildeling eller justering av individuelt tillegg (N = 33).

Oppnådde resultater er imidlertid bare ett av mange kriterier som bestemmer det individuelle tillegget. Endret stillingsinnhold, offentlig eksponering, sammenlikninger med andre stillinger i staten, erfaring, sikring av samlet avlønning for å enten rekruttere eller hindre avgang og politiske føringer er også av betydning i henhold til lederne med styrings- og oppfølgingsansvar i spørreundersøkelsen. For mange er det svært uklart hvilke kriterier som faktisk legges til grunn, og det er da også hele 62 prosent (N = 181) som svarer *nei* på spørsmålet om de ”samlet sett er fornøyd med praktiseringen av statens lederlønnssystem”.

Vi kommer tilbake til hvordan krav stilles, og i hvilken grad dette kobles til lønn, i kapittel 4.

2.3 Statens lederlønnssystem – utfordringer og muligheter

De generelle trendene for lønnsdannelsen til ledere i Norge gir både utfordringer og muligheter for forvalterne av statens lederlønnssystem. Generelt kan det sies at de økende lønnsforskjellene gjør det mer utfordrende å rekruttere og beholde gode ledere. Samtidig gir den økende bruken av variabel avlønning nye muligheter for å tilpasse lønnsnivået til faktiske resultater for den enkelte leder. Dette gjør at det generelle lønnsnivået ikke må heves fullt så mye for å tiltrekke seg de beste talentene, samtidig som lønnsystemet kan brukes til å motivere ledere og styre deres fokus.

¹¹ Utvalget er her begrenset til de 149 lederne som var med i lederlønnordningen begge årene og som ikke fikk endret sin hoved- eller delkategori.

Sett i forhold til de generelle trendene, ser vi disse spesifikke *utfordringene*:

- Det stadig økende lønnsgapet mellom ledere som gruppe og andre arbeidstakere gjør at lønnen til de statlige lederne må økes med mer enn den alminnelige lønnsveksten også fremover, for å holde følge med ledere i samfunnet for øvrig.
- Økende lønnsforskjeller mellom de beste lederne i de mest krevende lederstillingene og mer ordinære ledere krever større lønnsdifferensiering også blant lederne på statens lederlønnssystem.
- Økt bruk av resultatbasert avlønning i samfunnet for øvrig skaper forventninger til slike ordninger også i staten. Dagens praksis varierer sterkt mellom departementene og er ikke på linje med bonusordningene i næringslivet. Koblingen mellom resultater og lønn må gjøres tydeligere i mange departementer og etater for at de ansatte skal bli fornøyd (men dette betyr ikke at tilleggene må gjøres om til rene bonuser).
- Det er krevende å stille mer spesifikke krav og å følge opp disse på en god måte. Det er en fare for at oppmerksomheten da vris bort fra viktige områder som lederen ellers ville ha prioritert høyere.

Trendene i samfunnet gir imidlertid også *muligheter* for forvalterne av lederlønsordningen, ikke minst fordi de gir større aksept for individuelle forskjeller, resultatoppfølging og lønn basert på resultater.

Slik vi ser det er hovedstrukturen i det statlige lederlønnssystemet i all hovedsak godt tilrettelagt for å kunne møte utfordringene og mulighetene som staten står overfor som arbeidsgiver. 69 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen (N = 177) svarer da også *ja* på spørsmålet om de "samlet sett [er] fornøyd med utformingen av statens lederlønnssystem".

Lederlønsordningen gir muligheter til å differensiere blant ledere hvor dette er ønskelig og nødvendig, samtidig som den tillater å behandle en gruppe ledere likt. Ordningens utforming gir gode muligheter for oppfølging av stillings- og resultatkrav, og å basere lønn på de resultatene som oppnås. Ordningen er heller ikke til hinder for at tilleggene i sterkere grad knyttes opp mot resultatene i siste kalenderår, som i en bonusordning, men den tillater at også andre momenter vektlegges. Og lønnsutviklingen for lederne kan (i alle fall i teorien) bestemmes uavhengig av oppgjørene i tariffområdene.

Det kanskje mest slående særtrekket ved statens lederlønsordning er den voldsomme variasjonen i hvordan den praktiseres. Departementene velger ulike tilnæringsmåter, og de praktiserer ordningen ulikt i forhold til ulike grupper av ledere. Stor variasjon oppfattes ofte som negativt, spesielt blant statlige ledere som er opptatt av å sammenlikne seg med andre ledere på samme nivå. Men å tillate variasjon mellom enheter kan være gunstig, slik at det tas hensyn til ulike rammebetingelser, eksterne stillingsalternativer, ulike arbeidsoppgaver og ulike verdigrunnlag eller kulturer i enhetene, samt forskjeller i lederkompetanse hos lederen med styrings- og oppfølgingsansvar.

En relativt fersk studie fra Storbritannia viser at innføringen av balansert målstyring, med bonus knyttet til styringskortet, kun fikk positiv effekt på verdiskapingen i de enhetene som hadde erfarne ledere.¹² Aktiv kravsetting og oppfølging krever at lederen har god forståelse

¹² Rachel Griffith & Andrew Neely (2007), "Incentives and Managerial Experience in Multi-Task Teams: Evidence from Within a Firm," CEPR discussion paper 6107. Studien er gjennomført i to britiske divisjoner av et multinasjonalt selskap som selger varme- og rørleggerprodukter til byggenæringen. Den nye insentivordningen ble innført i en av divisjonene i 2002 og forskerne har sett på resultatene av ordningen for perioden 2002-2004.

for hva som skal til for å oppnå gode resultater totalt sett, og den kompetansen kan man ikke forvente at alle ledere har. Studien viste faktisk at resultatet av å innføre balansert målstyring blir negativt når lederen ikke er tilstrekkelig erfaren. Da er det bedre å la de ansatte selv vurdere hva de bør gjøre for at avdelingen skal skape verdier. En nyutnevnt kaptein som ikke kjenner skip og farvann gjør lurt i å skaffe seg denne kunnskapen før han eller hun tar roret. Parallellen til lederlønnsordningen er at det kan være farlig å kreve at alle ledere med styrings- og oppfølgingsansvar skal knytte lønn opp mot svært konkrete, spesifikke og ikke minst kortsiktige målsettinger. Det er bedre å tillate variasjon, slik at en leder bruker tilgjengelige styringsverktøy på en måte vedkommende er komfortabel med. Men man kan naturligvis legge til rette for og oppmuntre til en utvikling som er i tråd med trendene i samfunnet ellers.

For å oppsummere, selve strukturen synes å være godt tilrettelagt for en bedre tilpasning til trendene i samfunnet for øvrig. Systemet var på mange måter forut for sin tid, det tillater ulik praksis på tvers av enheter og er robust overfor de endringer som eventuelt kreves over tid. Det synes derfor ikke å være påkrevet for staten å endre hele lederlønnssystemet, men det kan diskuteres om det bør gjøres noen mindre justeringer, og ikke minst bør det vurderes hva som er beste praksis i systemet. Som tidligere nevnt er det et klart flertall blant lederne som mener at FAD og det enkelte fagdepartement har en vei å gå før systemet virker tilfredsstillende.

I de påfølgende kapitlene vil vi gå mer i dybden på hvordan praksis er, hvordan den oppfattes av lederne, hvilke variasjoner det er mellom departementene og hvilken utvikling vi anbefaler.

3 REKRUTTERING, AVGANG OG LØNN¹³

I dette kapittelet diskuterer vi utfordringer knyttet til rekruttering og avgang av ledere i statens lederlønnssystem. Vi legger spesielt vekt på hvilken rolle lønnen spiller i den forbindelse. Vi starter derfor med en diskusjon av lønnsnivå og –utvikling for de utdanningsgruppene som det er flest av i lederlønnssystemet: jurister, samfunnsvitere, siviløkonomer og samfunnsøkonomer. Så ser vi nærmere på hvordan lønnspolitikken faktisk har vært i systemet; hvordan lønnsøkningene har vært, hvilken variasjon det er mellom enkeltledere og hvilke kriterier som vektlegges ved tildeling/justering av delkategori og individuelle tillegg. Vi ser spesielt på hvordan lederne oppfatter statens lederlønn i forhold til å ha tarifflønn. Vi diskuterer hvor statlige ledere rekrutteres fra, om lønn er viktig for lederne, andre faktorer som kan påvirke rekruttering og avgang, samt betydningen av kjønn, utdanning og alder. Vi konkluderer med at selv om misnøyen med lønnsnivå blant lederne på lederlønn i gjennomsnitt er moderat, så er det en betydelig gruppe av ledere, rundt 25 prosent, som både er misfornøyde med lønnen, som har gode muligheter utenfor staten og som faktisk kan tenke seg å slutte. Dette understreker utfordringene knyttet til differensiering mellom lederne.

3.1 Lønnsnivå og –utvikling for utvalgte andre grupper

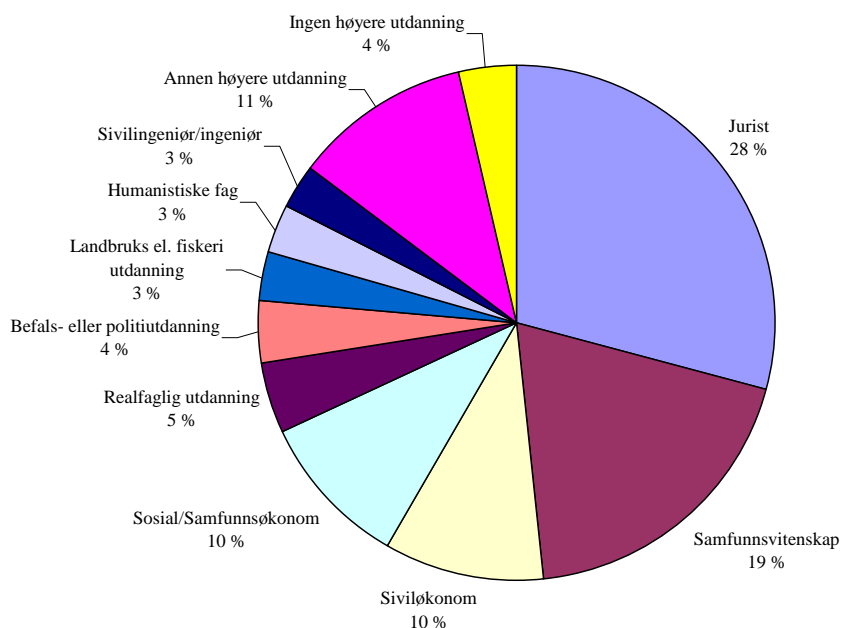
I kapittel 2.1 så vi på lønnsnivået og –utviklingen for noen utvalgte grupper av arbeidstakere i perioden 1998-2007. Vi fant at ledere som gruppe har hatt en bedre lønnsutvikling enn andre arbeidstakere, og vi fant at lederne av de største virksomhetene har hatt en bedre lønnsutvikling, og tjener betydelig mer, enn lederne av mindre virksomheter. Tabell 1 på side 4 viste at lederne på statens lederlønnsordning tjener på nivå med, og har hatt en tilsvarende lønnsutvikling som, ledere av 100 lønnsforhold i statistikken fra Statistisk sentralbyrå, som er basert på samtlige lønns- og trekkoppgaver for aksjeselskap i Norge. Tabell 2 på side 5 viste at det er betydelig mindre lønnsforskjeller blant de statlige lederne enn blant lederne ellers.

I dette kapittelet vil vi se videre på lønnsnivå og –utvikling for noen utvalgte grupper. Vi vil spesielt diskutere hvordan ulike utdanningsgrupper gjør det, både generelt og som ledere. Avslutningsvis i delkapittelet vil vi også sammenlikne med noen utvalgte ledere av statlige virksomheter som ligger utenfor lederlønnsordningen.

Figur 1 viser at juristene, samfunnsviterne (inkl. statsviterne), siviløkonomene og samfunnsøkonomene utgjorde de fire største utdanningsgruppene i statens lederlønnssystem ved utgangen av 2007. Det er disse utdanningsgruppene vi vil se nærmere på her. Vi har best statistikk for juristene, samfunnsviterne og siviløkonomene, som utgjør 58 prosent av utvalget. Vi inkluderer også tverrsnittsdata for samfunnsøkonomene i enkelte analyser og dekker da utdanningskategoriene for over 2/3-deler av lederne. Analysen bygger på interne data som vi velvilligst har fått tilgang til fra organisasjonene til disse utdanningsgruppene: Siviløkonomene, Norges Juristforbund, Samfunnsviterne og Samfunnsøkonomene. Databasene varierer i varighet, detaljgrad og representativitet mellom kilder og over år, men de har gitt oss et godt grunnlag for å sammenligne avlønningen på tvers av arbeidsgiver-

¹³ Der annen kilde ikke er angitt, har vi brukt detaljerte lederlønnsdata fra FAD for perioden 1998-2007 som grunnlag for våre analyser, intervjuene vi gjennomførte i juni/juli 2008, samt spørreundersøkelsen som ble gjennomført i august/september 2008.

sektorer og stillingsnivå. Eventuelle feil tar vi ansvar for, da det er våre beregninger som ligger til grunn for tabellene og figurene.



Figur 1: Utdanningsfordeling 2007 – Statens lederlønnssystem

Vi har bestrebet oss på å gjøre sammenligningene mest mulig relevante, men variasjonene i hvordan organisasjonene har utformet og gjennomført sine medlemsundersøkelser bestemmer nødvendigvis sammenlignbarheten, og det er derfor fare for at tallene ikke er fullt ut konsistente. Det er dessuten et moment at organisasjonenes spørreundersøkelser har varierende svarprosent og følgelig representativitet, se Tabell 3. Sammenlignet med de komplette dataene vi har for lederlønnssystemet kan det derfor ikke utelukkes at det er skjevheter i utvalgene, som gjør at tallene i de ulike årene ikke er fullt ut sammenliknbare.

Svarprosent	2004	2005	2006	2007
Siviløkonomene	44%	42%	40%	50%
Juristene	42%	50%	50%	62%
Samfunnsviterne		71%	68%	70%

Tabell 3. Svarprosent på utdanningsgruppene medlemsundersøkelser 2004-2007.

Hovedanalysen omfatter som sagt utdanningsgruppene siviløkonomene, juristene og samfunnsviterne, og utvalgene er videre inndelt i følgende grupper:

- Alle medlemmer i utdanningsorganisasjonene som har svart på undersøkelsen. Dette blir en referanse til resultatene for ledergruppene. I de tilfeller der det er mulig har vi utelukket medlemmer som ikke er i arbeid eller som arbeider utenfor Norge.
- Alle ledere. Dette er definert som medlemmene i de høyeste lederstillingene, uansett arbeidsgiversektor. I de fleste tilfeller oppgir medlemmene hvilket av tre stillingsnivå de er ansatt på, og vi inkluderer da de som oppgir å være i trinn 1. Det vil si at det kan være ledere på trinn 2 som vi ikke tar med. I kommunal sektor (KS) definerer vi som ledere de som omfattes av *lederlønnskapet* (kapittel 3) i tariffavtalen. I øvrige statistikker, for eksempel privat sektor, er lederne skjønnsmessig definert for å få sammenliknbare tall. Antallet ledere i de aktuelle kategoriene viser at vi i disse statistikkene favner betydelig bredere enn en sammenlikning med lederne på statlig

lederlønn skulle tilsi. Lederne på statlig lederlønn vil altså i snitt ha større ansvar enn lederne som vi sammenlikner med for de ulike utdanningsgruppene.

- Lederne er så delt inn i statlig ansatte og andre sektorer (private bedrifter og kommuner). For siviløkonomene har vi her kun tatt med lederne av større virksomheter (stort sett over 100 ansatte), men selv her favner vi betydelig bredere enn lederne på statlig lederlønn.

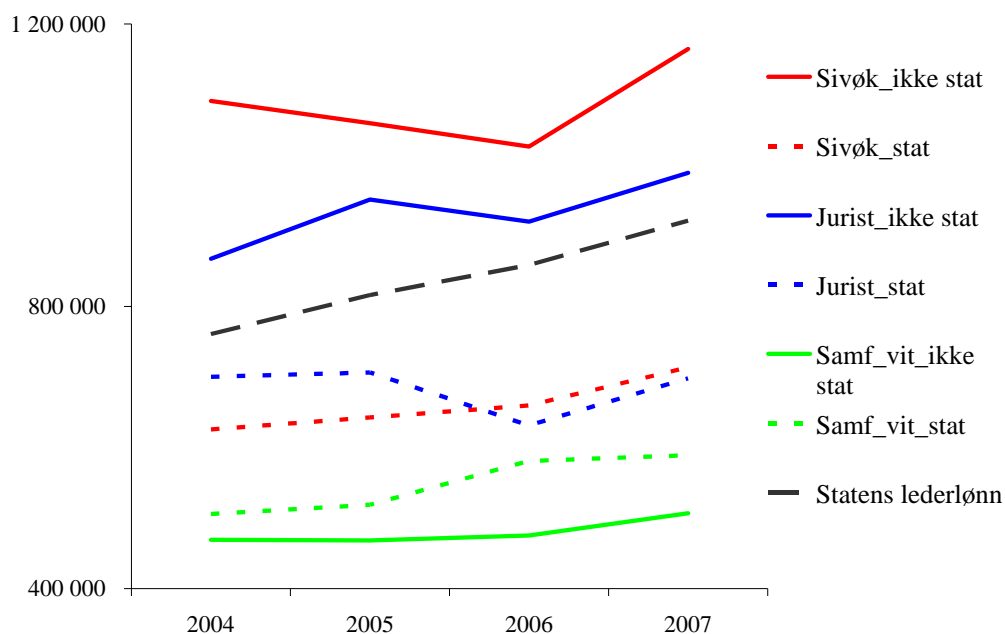
Lønnsbegrepet er sammenfattet på tvers av analysene til å være:

- Totallønn er summen av alle ytelser som er verdsatt i undersøkelsene, typisk fastlønn, overtidsbetaling, provisjon, bonus og verdi av bilordning. Rapporterte ekstrainntekter utenfor arbeidsforholdet er holdt utenfor. Vi har heller ingen data for aksjerelatert avlønning eller verdi av pensjonsopptjening, og disse er derfor også utelatt.
- Fastlønn er den faste kontantlønnen arbeidstaker mottar.
- Tilleggsytelser er summen av alle ytelser som inngår i totallønnen utover fastlønnen.

Undersøkelsene fanger også i noen grad opp andre *goder* som eksempelvis fri telefon, avis, og pensjonsordning, der verdien ikke er registrert men sammenligning av hyppighet likevel er interessant. I tillegg til å se på gjennomsnittlige størrelser ser vi også på spredningen, ved å vurdere median, kvartiler og standardavvik. Gjennomgangen er organisert slik at vi innledningsvis sammenligner samlet total avlønning for så å dekomponere denne.

Gjennomsnittlig totallønnutvikling for ulike utdanningsgrupper

Figur 2 viser utviklingen i total årslønn for årene 2004-2007 for toppledere avhengig av utdanning, inndelt i om de er ansatte i staten eller ikke.¹⁴ Dette omfatter *alle* toppledere, uavhengig av bedriftsstørrelse. Gjennomsnittlig totallønn for Statens lederlønnssystem er også inkludert, selv om dette er stillinger med større ansvar enn de øvrige kategoriene. Dataene for lederlønnssystemet er komplette mens de øvrige kan inneha utvalgsskjevheter.



Figur 2. Total lederlønn 2004-2007 for utvalgte utdanningsgrupper.

¹⁴ Perioden er valgt ut fra tilgjengelige data fra flest mulig relevante kilder.

Vi ser i figuren at lederavlønningen i staten for jurister og siviløkonomer er vesentlig lavere enn i andre sektorer. Vi merker oss også at forskjellene mellom utdanningsgruppene er mindre i staten enn i andre sektorer. Og vi ser at forskjellene i lønnsnivå mellom statlige ledere generelt og de andre gruppene øker, mens lederne på statens lederlønn har holdt følge med de ikke-statlige lederne. Generelt viser bildet at arbeidsgiversektor forklarer langt mer av lønnsnivået enn utdanningsbakgrunn.

Når vi ser nærmere på de ulike utdanningsgruppene, finner vi at samfunnsviterne tjener desidert dårligst utenfor staten, og at de statlige lederne i denne utdanningsgruppen altså tjener bedre enn sine ikke-statlige kolleger. Dette kan forklares med at samfunnsviterne har færre karrieremuligheter utenfor staten. Tallene for samfunnsviterne er heller ikke helt sammenlignbare med de andre gruppene fordi tallene ikke inkluderer tilleggssytelser, men dette har nok liten betydning i praksis. Siviløkonomene tjener best. De tjener klart mest utenfor staten (selv om gapet til juristene har blitt noe redusert), og i staten tjener de så vidt bedre enn de statlige juristene (men her har den relative rangeringen vekslet over tid).

Utviklingen fra år til år i Figur 2 synes å være preget av litt overraskende variasjoner. Tabell 4 viser at antallet respondenter som ligger bak kurvene er begrenset og varierer over tid, og dette kan nok forklare at vi får slike uventede utslag. Det er også verdt å merke seg at antallet ledere i statlige virksomheter langt overstiger antallet ledere på lederlønn med disse utdanningsbakgrunnene. Man må derfor være forsiktig med å trekke for bastante konklusjoner basert på disse analysene. Men vi merker oss at hovedtendensene i figuren støtter opp under de konklusjonene vi trakk i kapittel 2.1.

Antall respondenter	2004	2005	2006	2007
<i>Siviløkonomer</i>				
-Ledere, ikke-statlig	660	781	632	990
-Ledere, statlig	44	60	48	80
<i>Jurister</i>				
-Ledere, ikke-statlig	207	188	185	238
-Ledere, statlig	570	528	559	564
<i>Samfunnsvitere</i>				
-Ledere, ikke-statlig	109	67	NA	107
-Ledere, statlig	114	97	NA	114

Tabell 4. Antall respondenter som ligger bak tallene i Figur 2.

Tabell 5 viser lønnsutviklingen for perioden 2004-2007 med en mer detaljert inndeling etter utdanning, lederansvar og bedriftsstørrelse. Tabellen viser at blant siviløkonomene oppnår ledere av større statlige virksomheter den i gjennomsnitt laveste totallønnen, men de har hatt den største lønnsveksten i perioden. Lav vekst for øvrige siviløkonomer kan enten skyldes aksjerelatert avlønning som ikke fanges opp av undersøkelsen eller utvalgsskjevheter. Det er også et interessant poeng at av de statlige lederne i dette materialet, er det ingen utdanningsgruppe som tjener mer enn gjennomsnittet av alle siviløkonomene i 2007. Lederne på den statlige lederlønnordningen tjener i gjennomsnitt mer enn alle siviløkonomene, men de tjener mindre enn lederne med siviløkonombakgrunn i andre sektorer (til tross for at de i snitt har større ansvar).

Statlige ledere med juridisk utdanning hadde høyere lønn enn siviløkonomene i 2004, men de har i henhold til dette materialet sakkert akkurat lønnsmessig gjennom perioden. Her spiller imidlertid utvalgsskjevheter over tid helt sikkert en betydelig rolle, og vi begrenser oss til å konkludere med at statlige ledere med siviløkonom- og juristbakgrunn tjener betydelig mindre enn ledere i ikke-statlige virksomheter med samme utdanningsbakgrunn, mens de

tjener betydelig mer enn samfunnsviterne. For samfunnsviterne er lønnsnivå og lønnsvekst høyere i staten enn i andre sektorer, som vi allerede har vært inne på.

Totallønn, gjennomsnitt	Lønn2007	Lønn2004	Økning i kr.	Årlig vekst (Geometrisk)	Antall ('07)
<i>Siviløkonomer</i>					
-Alle	745 381	661 356	84 025	4,1%	5478
-Alle ledere	1 130 698	1 061 875	68 823	2,1%	1070
-Ledere av større ikke-statlig	1 311 565	1 276 510	35 055	0,9%	456
-Ledere av større statlig	709 851	622 039	87 812	4,5%	67
<i>Jurister</i>					
-Alle	502 592	NA			
-Alle ledere	784 414	744 793	39 621	1,7%	777
-Ledere i ikke-statlig sektor	989 246	867 408	121 839	4,5%	207
-Ledere i statlig sektor	697 977	700 264	(2 287)	-0,1%	570
<i>Samfunnsvitere</i>					
-Alle	408 499	NA			
-Alle ledere	549 186	487 966	61 219	4,0%	223
-Ledere i ikke-statlig sektor	506 804	469 330	37 474	2,6%	109
-Ledere i statlig sektor	588 965	505 785	83 180	5,2%	114
<i>Statens lederlønnssystem, totallønn</i>	921 152	760 438	160 714	6,6%	292

Tabell 5. Totallønnsutvikling 2004-2007 for utvalgte utdanningsgrupper¹⁵.

Lønnsforskjeller blant og mellom utdanningsgrupper

Lederlønninger baseres i stor grad på individuelle forhandlinger. Vi vil derfor forvente at det er større variasjon i lønningene for ledere enn for andre arbeidstakere. Tabell 6 viser at dette i 2007 er tilfelle for ledere av ikke-statlige virksomheter, mens lønnsforskjellene blant de statlige lederne er betydelig mindre enn for øvrig i samfunnet. Her har vi også inkludert data fra Samfunnsøkonomene, men disse er fra 2005 og er ikke skilt ut på ledere og ikke-ledere.

Vi legger merke til at medlemmene hos Samfunnsøkonomene i snitt tjener betydelig mindre enn siviløkonomene, og variasjonen blant medlemmene er også betydelig mindre. Generelt er det langt større spredning for siviløkonomer og jurister enn for samfunnsøkonomer og samfunnsvitere, og dette gjelder i særlig grad utenfor statlig sektor. Blant lederne har samfunnsviterne minst spredning av alle.

¹⁵ I Statens lederlønnssystem var det ved utgangen av 2007 29 siviløkonomer, 83 jurister og 54 samfunnsvitere.

Totaltlønn - spredning	Gjennomsnitt	Grenseverdier			St. avvik
		25 prosent	Median	75 prosent	
<i>Siviløkonomer</i>					
-Alle	745 381	470 400	610 476	834 000	642 804
-Alle ledere	1 130 698	719 604	972 798	1 320 000	765 476
-Ledere av større ikke-statlig	1 311 565	901 632	1 126 518	1 508 100	739 910
-Ledere av større statlig	709 851	588 000	648 000	828 000	167 843
<i>Jurister</i>					
-Alle ledere	784 414	636 400	704 900	788 000	440 268
-Ledere i ikke-statlig sektor	989 246	640 000	806 250	1 100 000	736 904
-Ledere i statlig sektor	697 977	635 700	697 500	757 500	148 201
<i>Samfunnsøkonomene</i>					
-Alle medlemmer	502 200	387 000	461 700	564 000	170 100
-Ikke statsansatte medlemmer	574 384	446 400	515 796	672 000	204 449
-Statsansatte medlemmer	453 529	367 596	423 792	512 922	120 193
<i>Samfunnsvitere (året 2005)</i>					
-Alle ledere	498 087	435 350	488 400	538 400	107 567
-Ledere i ikke-statlig sektor	468 266	400 000	437 000	500 000	139 222
-Ledere i statlig sektor	518 686	480 000	519 900	548 200	72 602
<i>Statens lederlønnssystem, totaltlønn</i>	921 005	894 000	850 875	993 500	113 063

Tabell 6. Spredning av totaltlønn 2007 (2005 for samfunnsviterne).

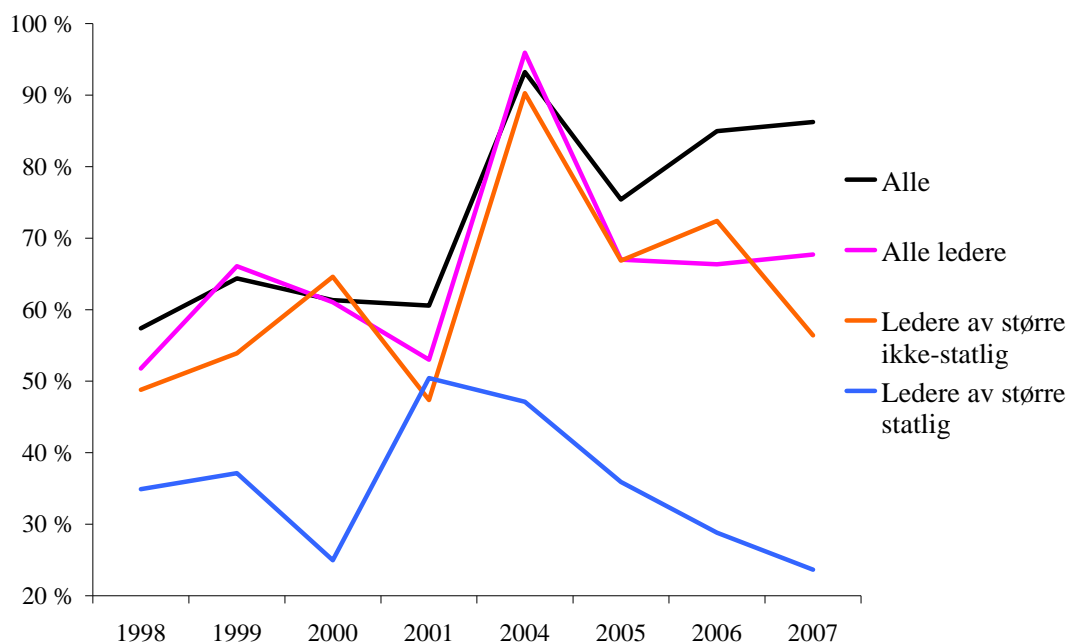
Lønnsutvikling 1998-2007 for siviløkonomene

For siviløkonomene har vi data 10 år tilbake. Tabell 7 viser at lederne på statens lederlønnssystem har hatt omtrent samme lønnsvekst som siviløkonomene som leder større ikke-statlige virksomheter, men lønnsnivået er betydelig lavere (til tross for at ansvaret nok er noe større i gjennomsnitt blant lederne på lederlønnssystemet). Lønnsnivået for siviløkonomene i 2007 og lønnsutviklingen de siste 10 årene for denne gruppen er i realiteten enda større enn tabellen viser, fordi aksjebasert avlønning ikke er inkludert. Dette gjelder spesielt ledere av større ikke-statlige virksomheter.

Totaltlønn, gjennomsnitt	2007	1998	Økning i kroner	Geometrisk årlig vekst
<i>Siviløkonomer</i>				
-Alle	745 381	478 100	267 281	5,1%
-Alle ledere	1 130 698	728 203	402 495	5,0%
-Ledere av større ikke-statlig	1 311 565	782 452	529 113	5,9%
-Ledere av større statlig	709 851	503 835	206 016	3,9%
<i>Statens lederlønnssystem, totaltlønn</i>	921 152	544 879	376 273	6,0%

Tabell 7. Siviløkonomenes totaltlønnsutvikling 1998-2007.

Dataene fra Siviløkonomene tillater oss også å studere utviklingen i spredning over tid. Figur 3 viser utviklingen av et sammenlignbart spredningsmål for totaltlønn – standardavvik over gjennomsnittlig totaltlønn for årene 1998-2001 og 2004-2007 for ulike grupper av siviløkonomer. Data for årene 2002 og 2003 mangler.



Figur 3. Relative standardavvik (standardavvik/gjennomsnitt) for totallønn for ulike siviløkonomgrupper 1998-2001 og 2004-2007.

Vi ser at det er en tendens til økende relative lønnsforskjeller i alle gruppene (selv om det er store variasjoner fra år til år på grunn av utvalgsskjvheter), bortsett fra for ledere av større statlige virksomheter. De statlige lederes lønnsforskjeller var mindre enn for de andre gruppene i 1998, og de har blitt mindre over tid, et resultat som samsvarer godt med våre analyser av lederlønnssystemet.

Fastlønnsutvikling for de ulike utdanningsgruppene

Tabell 8 viser utviklingen i fastlønn for de tre utdanningsgruppene som vi har gode data på. Samfunnsviterne innhenter ikke informasjon om verdien av tilleggssytelser, og for dem blir derfor tallene for fastlønn og totallønn (som vi så på i Tabell 5) identiske. I denne oversikten har vi inkludert gjennomsnittlig kategorilønn for lederne på den statlige lederlønnssystemet, altså lønn inklusive delkategorier – men før individuelle tillegg.

Vi ser at økningen i fastlønn er høyere enn økningen i totallønn for alle gruppene av jurister og siviløkonomer som er med i undersøkelsen. For samfunnsviterne er sammenligningene opp mot de andre utdanningsgruppene i Tabell 8 mer relevante enn Tabell 5. Men konklusjonene fra tidligere endres ikke av den grunn. Samfunnsviterne tjener fortsatt dårligst av utdanningsgruppene.

Veksten i kategorilønn for lederne på det statlige lederlønnssystemet har vært på linje med veksten i fastlønn for ledere i ikke-statlig sektor som er siviløkonomer eller jurister, men lønnsnivået er igjen mer moderat. De 456 siviløkonomene i statistikken som er ledere i ikke-statlige virksomheter har i snitt 29 prosent mer i fast lønn, og de 207 lederne utenfor staten med jussbakgrunn tjener i snitt 7 prosent mer. Til gjengjeld har lederne på lederlønn i staten hele 58 prosent mer i fast lønn enn de 109 samfunnsviterne som er ledere i ikke-statlig sektor. Når disse forskjellene vurderes, må det igjen tas hensyn til at kategoriene for ledere i statistikken for utdanningsgruppene favner bredere og inkluderer dermed flere ledere med mindre ansvar, enn tilfellet er for lederne i den statlige lederlønnssystemet.

Fastlønn, gjennomsnitt	Lønn2007	Lønn2004	Økning i kr.	Årlig vekst (Geometrisk)
<i>Siviløkonomer</i>				
-Alle	612 995	529 118	83 877	5,0%
-Alle ledere	895 779	774 347	121 432	5,0%
-Ledere av større ikke-statlig	1 035 990	876 975	159 015	5,7%
-Ledere av større statlig	671 450	554 181	117 269	6,6%
<i>Jurister</i>				
-Alle ledere	750 143	700 486	49 657	2,3%
-Ledere i ikke-statlig sektor	858 459	735 476	122 983	5,3%
-Ledere i statlig sektor	704 220	687 469	16 751	0,8%
<i>Samfunnsvitere</i>				
-Alle	408 499	NA		
-Alle ledere	549 186	487 966	61 219	4,0%
-Ledere i ikke-statlig sektor	506 804	469 330	37 474	2,6%
-Ledere i statlig sektor	588 965	505 785	83 180	5,2%
<i>Statens lederlønnssystem, kategorilønn</i>	802 018	679 795	122 223	5,7%

Tabell 8. Fastlønnsutvikling 2004-2007 for utvalgte utdanningsgrupper.

Lønnsutvikling for identiske personer 2006-2007

Både Siviløkonomenes og Juristforbundets statistikk inneholder årets og fjorårets fastlønn for den enkelte respondent. Dette gjør at vi kan regne ut ett års fastlønnsvest på individnivå og slik sett unngå utvalgsproblematikken i sammenligningen mellom år. Vi har dessuten utelatt arbeidstakere som har skiftet stilling.

Tabell 9 viser at fra 2006 til 2007 hadde ledere av større statlige virksomheter med jurist- og siviløkonombakgrunn klart dårligst lønnsutvikling, også dårligere enn alle medlemmene i Siviløkonomenes og Juristforbundet sett under ett. Lederne av ikke-statlige virksomheter hadde best lønnsutvikling. Juristene noe bedre enn siviløkonomenes i denne gruppen, men variasjonen er også betydelig større. De statlige lederne har igjen minst spredning.

Identiske arbeidstakere 06-07	Gjennom- snitt	Grenseverdier			Standard avvik
		25 pct.	Median	75 pct.	
<i>Siviløkonomer</i>					
-Alle	7,4%	3,8%	5,9%	10,0%	21,1%
-Alle ledere	7,2%	2,9%	5,1%	9,1%	23,8%
-Ledere av større ikke-statlig	7,8%	4,0%	5,5%	9,1%	7,3%
-Ledere av større statlig	5,4%	2,7%	5,0%	7,7%	3,7%
<i>Jurister</i>					
-Alle ledere	6,0%	2,4%	4,5%	6,6%	43,2%
-Ledere i ikke-statlig sektor	9,7%	4,2%	6,1%	9,6%	76,4%
-Ledere i statlig sektor	4,1%	1,4%	4,1%	5,6%	11,4%
<i>Statens lederlønnssystem</i>					
-Kategorilønn	7,8 %	5,8 %	6,1 %	8,9 %	3,7 %
-Individuelle tillegg	7,6 %	0,0 %	3,1 %	16,7 %	37,9 %
-Totallønn	7,7 %	5,5 %	7,4 %	9,1 %	3,2 %

Tabell 9. Fastlønnsvest 2006-2007 for identiske arbeidstakere.

I denne tabellen har vi inkludert utviklingen i kategorilønn, individuelle tillegg og totallønn for identiske ledere på statens lederlønnssystem (som ikke har skiftet jobb i perioden).

Lønnsutviklingen 2006-2007 for denne gruppen er på linje med lønnsutviklingen for lederne av ikke-statlige virksomheter, men nivået er altså lavere på tross av at ansvaret er større, som vi har diskutert tidligere. De individuelle forskjellene er også betydelig mindre.

Men det *er* forskjeller i lønnsøkning også blant lederne i lederlønnssystemet. Lederen på 25 prosentilen fikk 3,6 prosentpoeng lavere lønnsvekst enn lederen på 75 prosentilen. Forskjellene i individuelle tillegg bidro til at lønnsveksten varierte såpass mye mellom disse to gruppene. Men totalt sett brukes de individuelle tilleggene til å redusere forskjellene i lønnsvekst. Dette kommer av at departementene ser på økning i kategorilønn og individuelle tillegg under ett. Noen av lederne har fått nedjustert sine individuelle tillegg i forbindelse med at de har blitt tildelt en høyere kategori.

Utviklingen for tilleggssytelser – bonus, overtid, bilordninger m.v.

Forskjellene på fastlønn og totallønn kan samlet sett kalles tilleggssytelser. Disse varierer i større grad innenfor de ulike utvalgene, og vi rapporterer derfor i Tabell 10 både gjennomsnitt og medianer. Medianer er informative når fordelingene er svært skjeve. Manglende registreringer i datasettene er erstattet med null.

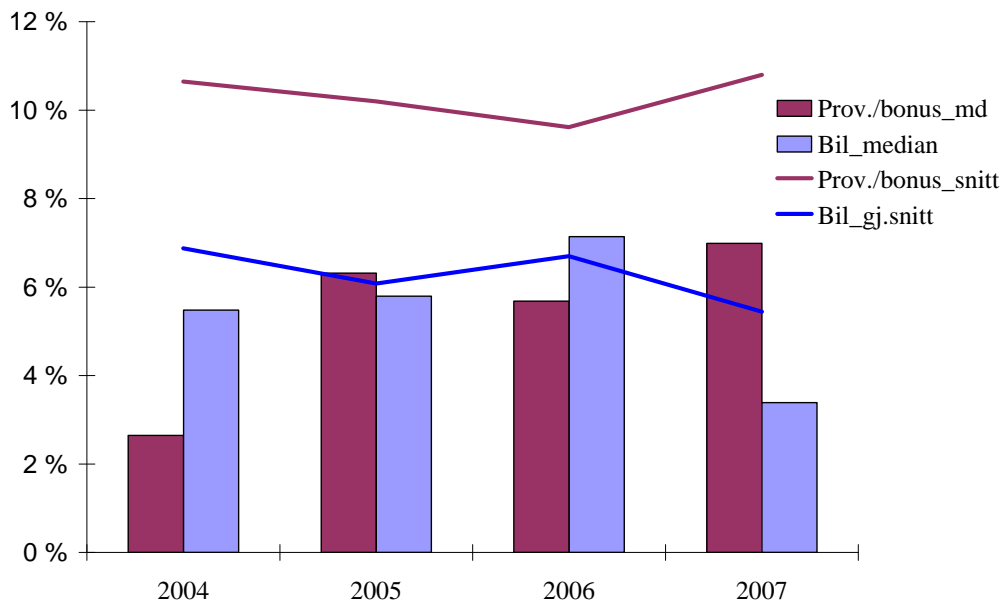
Tilleggssytelser	2007	2004	Økning i kroner	Geometrisk årlig vekst
Siviløkonomer				
-Alle, gj.snitt	132 386	133 489	-1 103	-0,3%
-Alle, median	36 000	24 000	12 000	14,5%
-Alle ledere, gj.snitt	234 919	289 039	-54 119	-6,7%
-Alle ledere, median	96 000	84 000	12 000	4,6%
-Ledere av større ikke-statlig, gj.snitt	275 575	399 535	-123 960	-11,6%
-Ledere av større ikke-statlig, median	147 504	120 000	27 504	7,1%
-Ledere av større statlig, gj.snitt	38 401	67 858	-29 457	-17,3%
-Ledere av større statlig, median	12 000	0	12 000	
Jurister				
-Alle ledere, gj.snitt	39 883	57 370	-17 487	-11,4%
-Alle ledere, median	0	0		
-Ledere i ikke-statlig sektor, gj.snitt	134 394	139 038	-4 644	-1,1%
-Ledere i ikke-statlig sektor, median	0	0		
-Ledere i statlig sektor, gj.snitt	0	27 711	-27 711	
-Ledere i statlig sektor, median	0	0		
Statens lederlønn				
Statens lederlønn, indiv. tillegg, gj.snitt	119 133	80 643	38 490	13,9%
Statens lederlønn, indiv. tillegg, median	120 000	75 000	45 000	17,0%

Tabell 10. Utvikling i tilleggssytelser for utvalgte utdanningsgrupper 2004-2007.

På grunn av den store variasjonen i bruk av tilleggssytelser er det vanskelig å trekke klare konklusjoner basert på disse tallene. Medianene for siviløkonomene er økende for alle utvalg selv om gjennomsnittet går til dels dramatisk ned i perioden. Blant juristene har ingen utvalg positive medianer og gjennomsnittene går til dels betydelig ned. Men vi kan slå fast at siviløkonomene som ikke er i staten har betydelige tillegg, spesielt lederne.

De individuelle tilleggene i statens lederlønnssystem fungerer ikke i praksis som en bonusordning, og de er derfor ikke helt sammenliknbare med de andre gruppene tilleggssytelser. Vi ser imidlertid at tilleggene i gjennomsnitt ligger på linje med tilleggssytelsene for siviløkonomene som gruppe, mens lederne blant siviløkonomene i ikke-statlige virksomheter får mer enn det dobbelte.

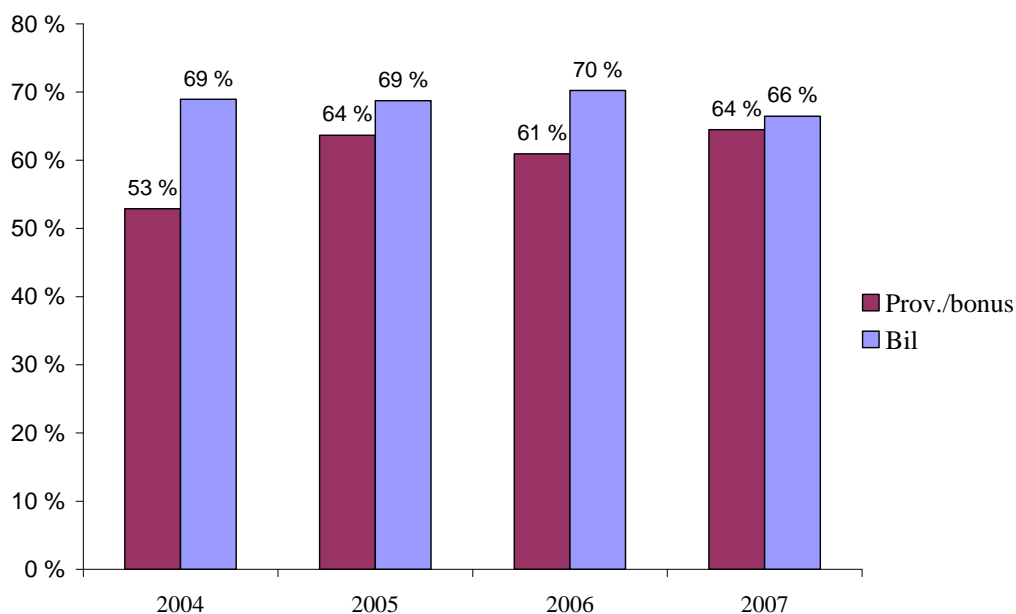
Figur 4 illustrerer sammensetningen og betydningen av tilleggssytelsene for gruppen hvor dette har størst relativ betydning: siviløkonomer som leder større bedrifter utenfor statlig sektor.



Figur 4. Verdi av tilleggssytelser i prosent av totallønn for siviløkonomer som leder større bedrifter utenfor staten 2004-2007.

Figuren viser at samlet sett utgjør ytelsene 8–13 % av totallønnen målt på medianen og 16-18 % av totallønnen målt på gjennomsnittet. Provisjon og bonus betyr mer og bilordninger relativt mindre over tid. Gjennomsnittet påvirkes av få, men høye andeler og overstiger derfor medianen, spesielt for provisjon og bonus.

Figur 5 illustrerer hvor hyppig slike tilleggssytelser forekommer blant siviløkonomene som leder større virksomheter utenfor staten. Den viser altså andelen av lederne som faktisk mottar provisjon/bonus og/eller har en bilordning. Andelen er høye og relativt stabile. Den største endringen er at andelen med provisjon/bonus øker med 11 prosentpoeng i perioden. Den høye hyppigheten viser at det i større grad er verdiene som den enkelte leder får av ordningene som har en skjev fordeling enn eksistensen av slike ordninger for denne ledergruppen.



Figur 5. Andel med tilleggssytelser blant siviløkonomer som leder større bedrifter utenfor staten 2004-2007.

Tabell 11 viser spredningen for året 2007 og illustrerer godt hvor skjev fordelingen av tilleggssytelsene er mellom de ulike gruppene, i tillegg til de markerte nivåforskjellene.

Tilleggssytelser - spredning 2007	Gjennomsnitt	Grenseverdier			St. avvik
		25 prosent	Median	75 prosent	
<i>Siviløkonomer</i>					
-Alle	132 386	7 200	36 000	120 000	536 774
-Alle ledere	234 919	14 400	96 000	258 000	547 666
-Ledere av større ikke-statlig	275 575	33 600	147 504	336 000	411 179
-Ledere av større statlig	38 401	0	12 000	55 200	54 840
<i>Jurister</i>					
-Alle ledere	39 883	0	0	0	305 142
-Ledere i ikke-statlig sektor	134 394	0	0	100 000	549 489
-Ledere i statlig sektor	0	0	0	0	0
<i>Statens lederlønnssystem, ind. tillegg</i>	119 133	70 000	120 000	172 750	69 250

Tabell 11. Variasjonen i bruk av tilleggssytelser i 2007.

Under halvparten av juristene utenfor staten mottok tilleggssytelser i 2007. De aller fleste siviløkonomene derimot mottok slike tillegg, uavhengig av om de er ledere eller ikke. Noe av forskjellen mellom jurister og siviløkonomer kan nok forklares av hvordan innsamlingen av data gjøres for de ulike utdanningsgruppene. Standardavvikene er svært høye. Det viser at noen av arbeidstakerne har svært høye tillegg.

Det individuelle tillegget i statens lederlønnssystem er også inkludert i tabellen, men i praksis oppfattes dette som tidligere nevnt i langt større grad som en forutsigbar, fast del av avlønningen enn som en mer variabel tilleggssytelse. Vi ser imidlertid at de aller fleste av lederne på lederlønn har individuelle tillegg, og at variasjonen er moderat sammenliknet med de andre kategoriene av arbeidstakere i tabellen. Som vi allerede har vært inne på, så er størrelsen på de individuelle tilleggene for ledere på lederlønn i snitt på linje med tilleggene

for alle siviløkonomer (også ikke-ledere), som igjen ligger på samme nivå som ledere med jussbakgrunn utenfor staten, men variasjonen er som sagt betydelig mindre.

Mange arbeidstakere får også tilleggsgyter som ikke er inkludert i tallene i dette avsnittet, som telefon, aviser, forsikringer og spesielt gunstige pensjonsordninger. Den statistikken vi har for disse godene viser det samme mønsteret. Siviløkonomer i ikke-statlige virksomheter mottar hyppigst slike goder.

Eksempler - ledere i statlige eller statlig eide selskaper

Til slutt i dette delkapittelet inkluderer vi en tabell som viser lønnsnivået i noen utvalgte statlige selskaper, samt i noen selskaper med betydelig statlig eierskap. Merk at kolonnen med total godtgjørelse i Tabell 12 ikke inkluderer verdi av opsjoner eller pensjoner, men at disse er beskrevet i egne kolonner til høyre i tabellen. Siden antallet selskaper er begrenset, har vi ikke tatt med utdanningsbakgrunnen til den enkelte leder.

		Tall i 1000 kr.					Årets	
Selskaps-kategori:	Selskap	Eier-andel	Total godtgjørelse	Fast lønn	Bonus	Natural ytelser	Verdi av opsjoner	Pensjons-kostnad
Børsnoterte aksjeselskap	Cermaq ASA	44 %	3 125	2 525	574	26	160	758
	DnB NOR ASA	34 %	4 458	4 200	-	258		2 913
	Telenor ASA	54 %	6 102	4 300	1 615	187	1 290	1 496
	StatoilHydro ASA	63 %	8 323	5 214	2 491	618		4 070
	Norsk Hydro ASA	44 %	7 443	5 848	1 300	295		19 162
	Gjennomsnitt:			5 890	4 417	1 196	277	
	-fordeling			75 %	20 %	5 %		
Unoterte aksjeselskap	Argentum Fondsinvesteringer AS	100 %	2 454	2 200	-	254		334
	Eksportfinans ASA	15 %	2 580	1 769	600	211		607
	Posten Norge AS	100 %	3 315	2 529	786	-		1 676
	Gjennomsnitt:		2 783	2 166	462	155		
	-fordeling			78 %	17 %	6 %		
Sektorpolitiske mål	Avinor AS	100 %	1 800	1 800	-	-		100
	SIVA SF	100 %	1 375	1 256	-	119		
	Innovasjon Norge	100 %	1 855	1 759	-	96		106
	Statnett	100 %	1 613	1 444	-	169		1 409
	Statskog	100 %	976	976	-	-		133
	Gjennomsnitt:		1 524	1 447	-	77		
	-fordeling			95 %	0 %	5 %		
Regionhelse foretak	Helse Midt-Norge RHF	100 %	1 586	1 458	-	128		215
	Helse Vest RHF	100 %	1 724	1 685	-	39		639
	Gjennomsnitt:		1 655	1 572	-	84		
	-fordeling			95 %	0 %	5 %		

Tabell 12. Eksempler på avlønning av toppleder i statlige virksomheter og virksomheter med statlig eierskap 2007.¹⁶

Alle topplederne bortsett fra direktøren for Statsskog tjener mer enn maksimallønnen i statens lederlønnsordning, som var på 1 294 000 kroner (inklusive individuelle tillegg) i 2007. Lederne i aksjeselskapene tjener fra 2 til 6 ganger så mye. Lederne i selskaper med sektorspesifikke mål og de regionale helseforetakene tjener riktignok bare rundt 20 prosent mer enn maksimallønnen i statens lederlønnsordning, men i forhold til gjennomsnittslønnen tjener de rundt 70 prosent mer.

¹⁶ Kilde: Årsberetninger.

Høyesterettsdommere tjente til sammenlikning 1 250 000 ved utgangen av 2007, etter en økning på 250 000 kroner i oktober 2007. Høyesterettsjustitiarius fikk 1 450 000, som er 17 prosent mer enn gjennomsnittet for de 5 best betalte i lederlønsordningen.

Konklusjon

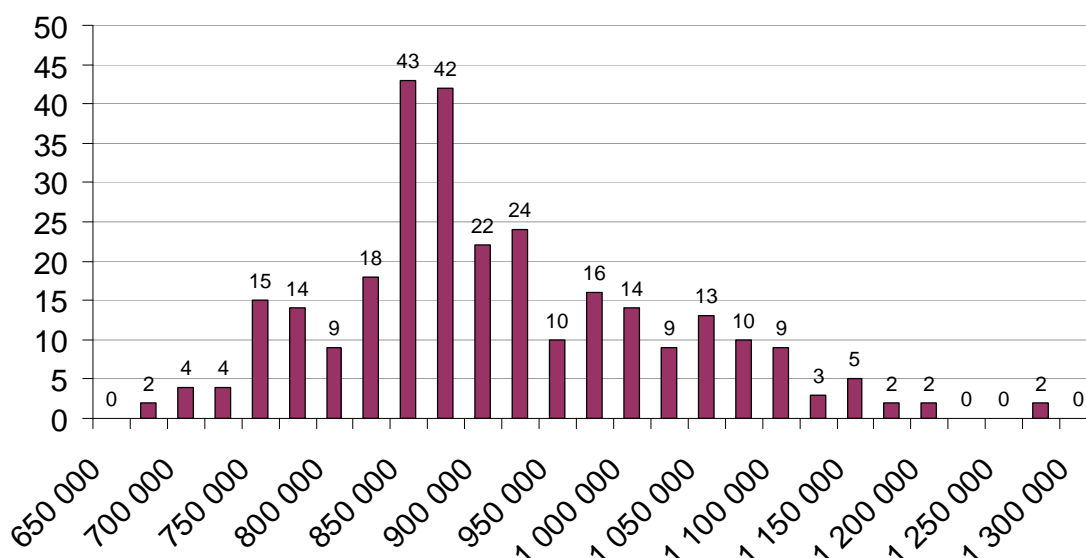
I dette delkapittelet har vi sett at de statlige topplederlønningene i gjennomsnitt ligger betydelig lavere enn topplederlønningene ellers i samfunnet for ledere med siviløkonom- og juristbakgrunn. Ledere som er samfunnsvitere tjener derimot bedre i staten enn ellers. Lederne av statlige selskaper med sektorspesifikke mål, og lederne av de regionale helseforetakene, tjener også betydelig mer enn den lederen på statens lederlønsordning som tjener mest. Og lederne i de statlig heleide eller deleide aksjeselskapene som vi har sett på tjener mange ganger så mye.

Vi har videre sett at lønnsforskjellene i staten er betydelig mindre enn ellers i samfunnet. I siste 10-års periode har lønnsforskjellene blant siviløkonomer utenfor staten økt. I neste delkapittel vil vi se at de relative lønnsforskjellene blant lederne på lederlønn har blitt noe mindre i samme periode.

3.2 Lønn for å rekruttere og holde på gode ledere

I delkapittel 2.1 fant vi at lederne på statens lederlønsordning i snitt har holdt følge med ledere av aksjeselskap med rundt 100 arbeidsforhold, jfr. Tabell 1 på side 4. Vi kommenterte også at det var liten variasjon mellom ledere på lederlønsordningen, sammenliknet med den enorme variasjonen i lederlønninger vi finner ellers i samfunnet, jfr Tabell 2 på side 5. I dette delkapittelet ser vi nærmere på lønnen til de statlige topplederne.

Figur 6 viser hvordan lønnsnivået for ledere i den statlige lederlønsordningen fordeler seg fra 698 000 til 1 294 000 per 31. desember 2007, i intervaller på 50 000 kroner. 54 prosent av lederne hadde mellom 850 000 og 1 000 000 kroner i lønn.



Figur 6. Frekvensdiagram - Totallønn 2007 statens lederlønsordning.

Sammentrykningen reflekterer at 72 prosent av lederne er plassert i kategoriene B og C, se Tabell 13. De to høyeste kategoriene, D og E, er lite brukt. Tilsynelatende kan det se ut som om det er blitt større variasjon i bruken av hovedkategorier, men det som skjer er at mens

brorparten av lederne var i kategoriene A og B for 10 år siden, flyttes nå tyngdepunktet over til kategoriene B og C. Fra 2006 til 2007 økte faktisk sammentrykningen, ved at det ble færre ledere i kategori A, mens antallet i kategori D og E var omtrent uendret.

	2007	1998
A	23 %	39 %
B	43 %	39 %
C	29 %	18 %
D	4 %	2 %
E	1 %	1 %
Antall	292	287

Tabell 13. Fordeling hovedkategorier 2007 og 1998.

Når vi ser nærmere på variasjonen i lønninger, blir bildet tydeligere. Standardavviket (det gjennomsnittlige avviket fra gjennomsnittslønnen) var i 2007 på 12,3 prosent av totallønnen, ned fra 13,2 prosent i 1998. Relativt sett har lønnsdifferensieringen altså blitt litt mindre de ti siste årene, se Tabell 14. Vi ser at det differensieres mindre på alle komponentene av lønnen. Hovedkategorilønningene, delkategoritilleggene og de individuelle tilleggene varierte alle mer i 1998, relativt til lønnsnivået det året, enn de gjør i dag.

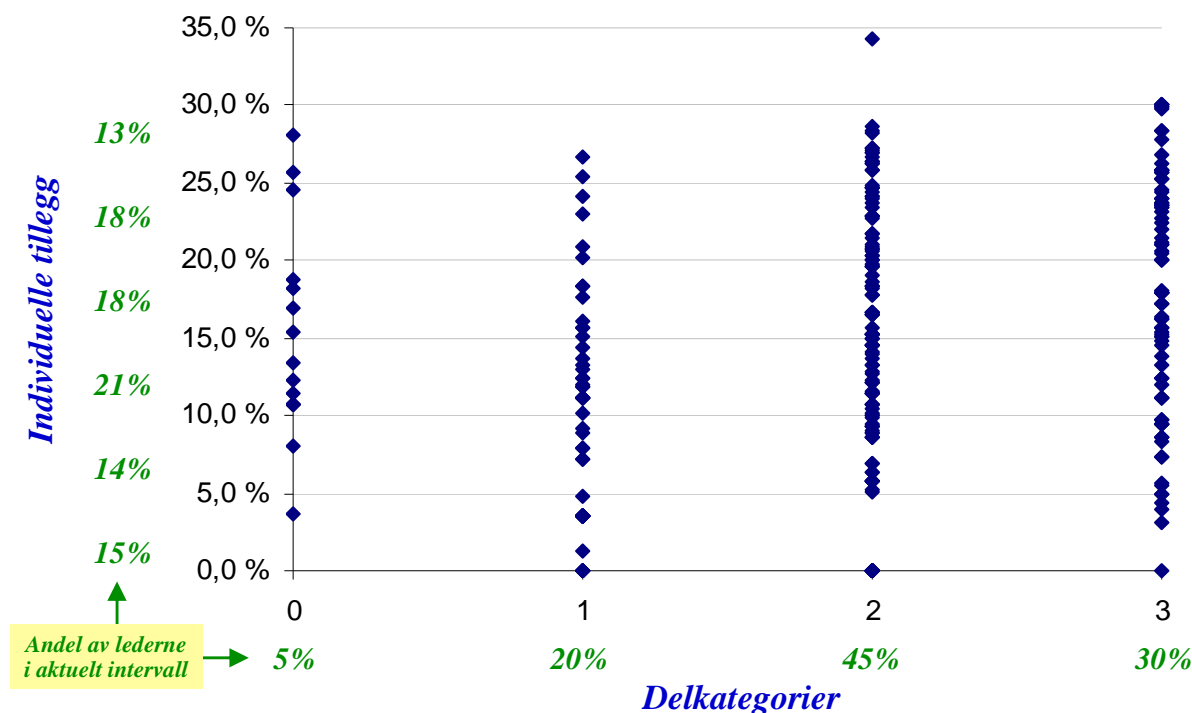
	0-kat lønn 07	Delkattilleg 07	Kat.lønn07	Tillegg07	Tot.lønn07
Gj. snitt	756 219	45 799	802 018	119 133	921 152
St. avvik	76 632	19 656	76 615	69 369	113 304
St.d./gj.sn.	10,1 %	42,9 %	9,6 %	58,2 %	12,3 %

	0-kat lønn 98	Delkattilleg 98	Kat.lønn98	Tillegg98	Tot.lønn98
Gj. snitt	493 502	22 578	516 080	28 799	544 879
St. avvik	52 679	15 610	54 730	31 724	71 931
St.d./gj.sn.	10,7 %	69,1 %	10,6 %	110,2 %	13,2 %

Tabell 14. Kategorilønn og tillegg. Nivå og variasjon 1998 og 2007.

I Tabell 14 ser vi også at de delkategoriene og individuelle tilleggene som gis er betydelige. I 2007 fikk lønnstakerne i snitt 46 000 kroner ekstra basert på delkategorier og 121 000 ekstra i individuelle tillegg (avrundet til nærmeste tusen). For begge tilleggene er det betydelig variasjon mellom lederne på lederlønnsordningen. Tilleggene som gis bidrar totalt sett til større lønnsdifferensiering.

At delkategorier og individuelle tillegg brukes aktivt ser vi tydelig i Figur 7. Spesielt når det gjelder de individuelle tilleggene differensieres det mellom lederne. Det er omtrent like mange som får fra 0 til 5 prosent i tillegg, som det er ledere som får fra 5 til 10 prosent, 10 til 15 prosent og så videre, opp til 30 prosent. Fordelingen av individuelle tillegg er altså tilnærmet uniform fra 0 til 30 prosent. Samlet sett betyr de individuelle tilleggene nesten tre ganger så mye lønnsmessig som delkategoriene.



Figur 7. Frekvensdiagram. Delkategorier og individuelle tillegg. 2007 (N=292).

Vi har også gjort en regresjonsanalyse som viser at under halvparten av variasjonen i bruken av delkategorier og tillegg kan forklares av organisasjonstilhørighet (hvilket fagdepartement og om ytre etat), kjønn, alder og utdanning.¹⁷ Det viste seg at alder, kjønn og utdanning betyr lite, mens variasjonen i praksis på tvers av fagdepartementene betyr mye. Vi kommer tilbake til denne analysen senere i rapporten

Lederlønnssystemet bidrar med andre ord til lønnsforskjeller mellom enkeltledere, og mellom grupper av ledere. Spørsmålet er så i hvilken grad systemet brukes aktivt for å rekruttere og beholde gode ledere.

Tabell 15 gir en oversikt over hvordan ledere med styrings- og oppfølgingsansvar for andre ledere i lederlønnssystemet vektlegger ulike kriterier ved innplassering/tildeling eller justering av delkategori og individuelle tillegg. Tabellen viser at å sikre samlet avlønning for å enten rekruttere eller å hindre avgang av ledere er det nest viktigste kriteriet for både delkategorier og individuelle tillegg.

¹⁷ I regresjonsanalysen delte vi lederne per 31.12.07 inn i 22 organisasjonsenheter. Departementene med store ytre etater (FAD, Justis, Samferdsel og UD) ble delt i en departementsenhet og en ytre enhet. For de andre departementene brukte vi en felles dummy for lederne i ytre etater. Vi hadde også med variabler for kjønn, alder, utdanning (siviløkonom, samfunnsøkonom, jurist, samfunnsviter og andre) og hovedkategori-innplassering (representert ved lønn uten delkategori og individuelle tillegg). N = 282. $R^2 = 45\%$. Samme analyse uten kjønn, alder, nullkategorilønn og utdanning som forklaringsvariabler ga $R^2 = 43\%$.

	Hvilke kriterier legger du typisk til grunn ved innplassering i eller justering av delkategori?	Hvilke kriterier legger du typisk til grunn ved tildeling eller justering av individuelt tillegg?	Diff.
Stillingsinnhold - evt. endring	4,1	3,4	0,7
Offentlig eksponering	3,1	3,2	-0,1
Sammenlikning med andre stillinger i staten	3,5	3,2	0,3
Utdanning	2,8	2,6	0,3
Erfaring	3,5	3,1	0,4
Sikre samlet avlønning for å enten rekruttere eller hindre avgang av lederen	3,7	3,6	0,0
Belønning for oppnådde resultater	3,6	4,0	-0,4
Politiske føringer / pålagte lønnsrammer	3,2	2,9	0,2
Justering slik at tillegget i % skal være det samme som før kategorilønnen ble endret	ikke relevant	2,2	

Tabell 15. Kriterier som legges til grunn for delkategori og individuelle tillegg av ledere med styrings- og oppfølgingsansvar for andre ledere i lederlønnssystemet. Gjennomsnitt (N=33). (1:Irrelevant, 2:Liten betydning, 3:Av betydning, 4:Viktig, 5:SVært viktig)

Både delkategori og individuelle tillegg brukes altså for å tiltrekke og beholde gode ledere. Det er imidlertid interessant å merke seg i Tabell 15 at *stillingsinnhold* er et viktigere kriterium for delkategoriinnplassering og –justering. Og *oppnådde resultater*, *erfaring* og *sammenlikninger med andre stillinger i staten* vektlegges omtrent like mye som å *sikre samlet avlønning for å enten rekruttere eller hindre avgang av lederen*.

Vi kommer tilbake til Tabell 15 i kapittel 4, hvor vi diskuterer i hvilken grad lønn brukes for å belønne oppnådde resultater. Men vi ser allerede nå at både delkategori og tillegg brukes slik, og at kriteriet er det viktigste for de individuelle tilleggene.

At de individuelle tilleggene brukes for å justere lønnsnivået ved rekruttering ser vi også ved at 82 prosent (32 av 39) av de nyansatte lederne i 2007 fikk slike tillegg med en gang (når vi ser bort fra konstituerte ledere). Tilleggene som ble gitt var betydelige, de 32 som fikk tillegg ved ansettelsen fikk i gjennomsnitt 13 prosent av kategorilønnen. Dette er rett under gjennomsnittet på 15 prosent for alle ledere på lederlønnsordningen.

Det viser seg imidlertid ikke å være nyttilsetninger som driver den største delen av lønnsveksten i statens lederlønnsordning. I Tabell 16. ser vi at den høyeste lønnsøkningen, 7,7 prosent, får de lederne som var ansatt begge årene (angitt med *samme*). De som har tatt over en eksisterende stilling får også høyere lønn enn sine forgjengere (*byttet ut*), men veksten er nesten ett prosentpoeng lavere enn for lederne som har vært ansatt begge årene. De som har gått inn i en ny stilling (*nye*), får bare moderat høyere lønn (4,3 prosent) enn det lønnen var året før i de stillingene som ikke har blitt besatt igjen etter at en leder har gått av (*sluttet*). Ledere som har blitt konstituert (*midl. erstatning*) får litt lavere lønn enn sine forgjengere, fordi mange av disse ikke får individuelle tillegg (noe ledere som har vært konstituert over lang tid eller i flere perioder er misfornøyde med). Antallet ledere i enkelte grupper av denne sammenligningen er svært beskjedent, og vi må derfor være forsiktede med å trekke for bastante konklusjoner bare på dette grunnlaget.

	Ant.	Tot.lønn07	Tot.lønn06	Økn. lønn	Økn. %
Samme	249	927 520	860 878	66 642	7,7 %
Ny	6	948 733		38 910	4,3 % (ift. sluttet)
Sluttet	13		909 823		
Midl. erstatning	4	796 500	812 750	-16 250	-2,0 %
Byttet ut	33	883 197	826 621	56 576	6,8 %
Totalt	305	921 152	858 581	62 571	7,3 %
Antall		292	299		

Tabell 16. Lønnsøkning fra 2006 til 2007. Statens lederlønnsordning.

Den samme tendensen ser vi imidlertid i Tabell 17 for perioden 1998 til 2007, selv om forskjellene ikke er like store her. De som har vært i systemet i 10 år (*samme* og *ny stilling*) har best lønn, og aller best lønn har de som har vært i systemet i 10 år, men som har fått en ny stilling (*ny stilling*). De som har kommet til i løpet av de siste 10 årene (*ny*) har lavere lønn, og veksten er også lavere - når vi ser veksten i forhold til de lederne som var ansatt i 1998 men som nå har sluttet (*ute*). Igjen tyder tallene på at det ikke er rekrutteringsbehovet som er den viktigste driveren for den totale lønnsveksten.

	Antall	Tot.lønn07	Tot.lønn98	Økn. lønn	Årlig økning
Ute	197		540 506		
Samme	60	944 215	549 717	394 498	6,2 %
Ny stilling	30	995 283	563 917	431 367	6,5 %
Ny	202	903 292		362 785	5,9 % (ift. ute)
Totalt	489	921 152	544 879	376 273	6,0 %
Antall		292	287		

(Geometrisk snitt)

Tabell 17. Lønnsøkning fra 1998 til 2007. Statens lederlønnsordning.

Som vi så i Tabell 15 på side 25 blir sammenlikninger med andre stillinger brukt som et viktig kriterium for tildeling både av delkategorier og individuelle tillegg. Svært mange av lederne i våre intervjuer ga også uttrykk for at dette er viktig:

- "Sammenlikninger med de andre i enheten er viktig" (Leder ytre etat)
- "Det er viktig at man sikrer likebehandling mellom de ulike ytre etatene, vi har et aktivt nettverk og kjenner derfor hverandres forhold." (Leder ytre etat)
- "Det relative mellom stillinger (altså sammenlikninger mellom stillinger i staten) er mer interessant enn det absolutte nivået. [...] Det er sammenlikning med andre (i departementer og etater) som mest trigger spørsmålet om lønnsøkning. Markedsvurderingen skjer først og fremst når folk rekrutteres inn, man må da forholde seg til kandidatenes muligheter ellers. Så fort man er innenfor, er det rettferdighet som blir viktig: sammenlikninger med andre etater, folk i eget departement eller andre departement. Jeg tror ikke at man tenker så mye alternativ verdi da." (Ekspedisjons-sjef)

Men det er også noen som ikke bryr seg like mye:

- "Jeg vet ikke hvordan lønnsforholdene hos avdelingslederne er ellers, jeg bryr meg ikke så mye om det heller." (Ekspedisjonssjef)

Vi kan konkludere med at det totalt sett er liten lønnsdifferensiering blant ledere på lederlønnsordningen (i motsetning til ellers i samfunnet), men at delkategorier og tillegg tross alt brukes aktivt for å justere lønningene. Å rekruttere og beholde gode ledere er et viktig kriterium for disse justeringene, men det skiller seg ikke ut som det viktigste. I resten av kapittelet forsøker vi å forklare hvorfor det er slik. Vi peker blant annet på viktigheten av det

interne arbeidsmarkedet for ledere i offentlig sektor, og at lederne på lederlønn ikke er veldig opptatt av lønn. Men først skal vi se nærmere på hvordan lønnen på lederlønnsordningen oppfattes å ligge i forhold til om lederen i stedet hadde vært på tarifflønn.

3.3 Statens lederlønnsordning relativt til tarifflønn

Noen av lederne vi intervjuet gir uttrykk for at tariffavtalen gir bedre mulighet for differensiering enn lederlønnssystemet

- "Lederlønnssystemet er slik at jeg synes det er klart bedre å ha medarbeiderne mine i tariffavlønnede stillinger. [...] Fordelen ved tariff er at det da er ryddigere forhandlinger, den samlede utviklingen vil normalt være mer på linje med lønnsutviklingen ellers, samtidig som det både er adgang til B-tillegg og til at man kan betale for overtid." (Ekspedisjonssjef)
- "Departementet vurderer lønnsutvikling ut fra tariffresultatene og interne sammenligninger uten noen referanse til den enkelte leders resultater eller prestasjon. Ved å overføre lederne til tariffsystemet vil jeg reelt ha langt større mulighet til aktiv ledelse også gjennom lønnsdifferensiering." (Leder ytre etat)

Flere påpeker at forskjellen ikke er så stor i praksis mellom tariff og lederlønnssystemet:

- "Det ville ikke vært en katastrofe om jeg gikk tilbake til tariff." (Leder ytre etat)
- "Jeg tror ikke at det hadde betydd noe for meg å fortsatt få lønn under tariff." (Relativt fersk ekspedisjonssjef)
- "Det er noen etatsledere på tariff som tjener like mye som etatsledere i lederlønnssystemet. Så for ytre etater i alle fall kan det se ut som at det ikke har betydd så mye lønnsmessig om man har vært med i lederlønnssystemet eller ikke." (Ekspedisjonssjef)

Men det fremheves også som problematisk at forskjellene mellom ledere på lederlønnssystemet og ledere på tariff er så små som de er:

- "Det er avdelingsdirektører som tjener mer enn en ekspedisjonssjef (når de har 300 overtidstimer). Dette irriterer meg ganske kraftig. Men det må ikke løses ved at de skal ha mindre. Det må løses ved å gi oss andre mer i lønn." (Ekspedisjonssjef)
- "Jeg gikk reelt sett et par hundre tusen ned i lønn da jeg gikk inn i stillingen, men det var på grunn av spesielle godtgjørelser i tidligere jobb (øvelsestillegg)." (Leder - Forsvarsdepartementet)
- "Overgangen mellom avdelingsdirektør og ekspedisjonssjef er krevende, men vi finner stort sett tilpasninger slik at lønnsendringen for den enkelte blir akseptabel." (Departementsråd)
- Det er et rekrutteringsproblem at man risikerer å gå ned i lønn ved å bli forfremmet til ekspedisjonssjef." (Ekspedisjonssjef)
- "Det er for liten avstand mellom de best betalte avdelingsdirektørene og meg som etatsleder." (Etatssjef)
- "Hvis avdelingsdirektørene får i nærheten av 300 betalte overtidstimer, er det mange avdelingsdirektører som kommer bedre ut totalt sett. Det vil gjøre at det ikke er press på å komme innenfor systemet. Det bør være et slikt press fra nivået under." (Departementsråd)

Andre er ikke så opptatt av dette eller mener at forskjellene faktisk er ganske store

- ”Jeg er avslappet i forhold til at enkelte tarifflønnede har høyere totallønn.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Systemet virker greit – da jeg gikk fra avdelingsdirektør til ekspedisjonssjef fikk jeg nok i individuelt tillegg til å ikke gå ned i totallønn.” (Ekspedisjonssjef – adm. avd.)
- ”Jeg opplever lite konflikt mot tariffsystemet siden det er god aksept for at man skal ha fagspesialistmuligheter til høy lønn. Det er likevel ingen av mine ledere som har underordnede i tariffen som har høyere lønn.” (Departementsråd)
- ”Spranget mellom avdelingsdirektør og ekspedisjonssjef er større enn ”rettferdighet” skulle tilsi.” (Ekspedisjonssjef)

Vi har i dette delkapittelet valgt å ta med relativt mange sitater fra intervjuene for å illustrere variasjonen i oppfatninger blant lederne. De fleste synes å mene at det er en fordel å ha trukket lederne ut av tariffområdet fordi det forenkler de lokale forhandlingene. Når det gjelder forskjeller i lønnsnivå, oppleves dette litt ulikt i de ulike enhetene. I de ytre etatene synes det å være enighet om at lønnsforskjellene mellom ledere på tariff og lederlønn er for små. I departementene er det også mange som er enige i dette, men det er også en betydelig gruppe som mener at lønnsforskjellene er på et fornuftig nivå eller til og med litt for store. Det er videre interessant at noen ledere opplever det som lettere å differensiere lønnsmessig mellom medarbeidere som er på tariff enn for medarbeidere som er på lederlønn. (De har et godt forhold til de tillitsvalgte og skyter gjerne inn ekstra penger i lønnsforhandlingene.)

Det ligger utenfor dette prosjektets mandat å se på lønnen til de av statenes ledere på høyt nivå som fortsatt er i tariffområdet. Vi har derfor ikke studert lønnsnivået deres nærmere, eller intervjuet ledere i denne gruppen for å vurdere om deres lønnsprosesser og –nivå er tilfredsstillende. Dette kunne være et interessant nytt prosjekt. Vi vil riktignok komme tilbake til forholdet mellom ledere på tariff og lederlønn i kapittel 5.5, hvor vi diskuterer hvem som bør være på lederlønn. Men vi vil ikke kunne gå i dybden på den diskusjonen heller, siden vårt kjennskap til avlønning av ledere på tariff er så vidt begrenset.

3.4 Internt arbeidsmarked i offentlig sektor

At rekruttering og turnover ikke er viktigere for fastsettelsen av lønn henger nok sammen med at statlige toppledere ofte rekrutteres fra statlig eller annen offentlig virksomhet. En leder har i snitt 17 års erfaring i staten før han eller hun ble en del av lederlønnsordningen, og 43 prosent av lederne har jobbet i staten i hele sin yrkesaktive karriere (N=175), se Tabell 18.¹⁸

	Antall	Prosent
Erfaring kun fra offentlig virksomhet	23	13%
Erfaring kun fra privat virksomhet	29	17%
Erfaring fra begge	48	27%
Ingen erfaring utenfor staten	75	43%
Totalt antall besvart	175	100%

Tabell 18. Erfaringsbakgrunn respondenter i spørreundersøkelsen.

¹⁸ 17 års erfaring i staten er regnet ut fra spørsmålet ”Hvilket år ble du ansatt i staten (uansett nivå)?” Enkelte av lederne kan ha hatt avbrudd med arbeide utenfor staten i denne perioden.

Det viser seg også at ledere med erfaring utenfor staten typisk har lengre fartstid i det offentlige enn i det private. I snitt har en leder med erfaring i fra annen offentlig virksomhet vært der i 8 år, mens ledere med erfaring fra det private har vært der i 5 år. Dette betyr at 73 prosent av den samlede erfaringen til lederne på lederlønnsordningen er fra statlig virksomhet, 17 prosent er fra annen offentlig virksomhet og kun 10 prosent er fra privat virksomhet.

Ledere som nå er i lederlønnsordningen har i gjennomsnitt altså 90 prosent av sin arbeidserfaring fra offentlig virksomhet. Dette tyder på at det i stor grad er separate arbeidsmarkeder for ledere i offentlig og privat virksomhet. Dette fenomenet har vi fått mange kommentarer på i våre intervjuer. Her gjengis et par eksempler:

- ”Det er i stor grad separate arbeidsmarkeder. Man velger ulike løp tidlig, og man er ikke så aktuell for en stilling i det private hvis man har hele sin erfaring fra staten og omvendt.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg har inntrykk av at det ikke er mange uten omfattende erfaring fra offentlig sektor som får jobber som omfattes av lederlønnsordningen. Det kan være at lønn ikke frister folk i privat næringsliv, men dette kan også være basert på erfaringsbakgrunnen deres. Uten erfaring fra offentlig sektor virker det kanskje ikke så spennende.” (Ekspedisjonssjef)

Det er en viss uenighet blant intervjuobjektene i hvilken grad dette er et problem:

- ”Effekten av systemet er at det blir innavl. Men er dette et problem? Egentlig ikke her hos oss. De fleste ekspedisjonssjefer og departementsråder har for øvrig litt erfaring fra andre departementer eller annen offentlig virksomhet.” (Departementsråd)
- ”Det er et potensielt problem at man kun rekrutterer internt. Samlet sett er det nok for stor grad av stabilitet blant lederne.” (Ekspedisjonssjef – adm. avd.)

Men det er i alle fall åpenbart at separate arbeidsmarkeder svekker betydningen av lederlønnssystemet i forhold til rekruttering.

- ”Hvis det er separate arbeidsmarkeder, betyr neppe lederlønnssystemet så mye i forhold til rekruttering.” (Ekspedisjonssjef)

Her er det imidlertid et spørsmål om høna og egget:

- ”Det er åpenbart at en rekke kvalifiserte personer ikke er aktuelle på grunn av lønn. [...] Det er umulig å få folk fra privat sektor, eller fra statlige virksomheter som er utenfor lederlønnssystemet, som tjener tre ganger så mye.” (Departementsråd)

Og det er også noen (om enn ikke så mange) eksempler på at de foretrukne kandidatene ikke har blitt ansatt på grunn av lønn:

- ”Ved rekruttering av leder for en etat greide vi ikke å få den beste på grunn av samlet lønn, selv om kandidaten var klar for vesentlig lønnsreduksjon.” (Departementsråd)
- ”Jeg hadde en god kandidat som har jobbet i en fristilt virksomhet for en stilling hvor vedkommende ville ha vært utmerket med den erfaringen han hadde, men han var uaktuell på grunn av lønnsnivået. (Departementsråd)
- ”Lønnsnivået i aktuelle eksterne jobber er hinsides høyere enn i vårt departement, og det gjør at ekstern rekruttering er bortimot umulig. I en konkret etatsrekruttering måtte vi ansette internt fordi vi ikke kunne møte lønnskravet fra den foretrukne eksterne kandidaten.” (Ekspedisjonssjef)

- ”Det var en person som var ønsket av statsråden som takket nei til en ekspedisjonssjef stilling, alternativet var å bli der han var med dobbel lønn av hva han kunne få her hos oss. Jeg vet ikke om lønnen var grunnen, men han måtte i alle fall ha gått ned til det halve for å bli ekspedisjonssjef. Dette er det eneste eksempelet jeg kommer på i farten på at lønssystemet kan ha hindret ønsket rekruttering.” (Ekspedisjonssjef)

Respondentene mener da også at lederlønnssystemet er dårlig egnet til å tiltrekke nye ledere fra privat sektor. I snitt gir de score 2,2 på en skala fra 1 til 5 på dette spørsmålet (1: Svært dårlig, 2: Dårlig, 3: Akseptabel, 4: Godt, 5: Svært godt). Derimot mener de systemet er akseptabelt til å tiltrekke seg nye ledere som allerede jobber i staten (score 3,3) eller som jobber i andre deler av offentlig sektor (score 3,1). På begge disse spørsmålene mener rundt 80 prosent at systemet er *akseptabelt*, *godt* eller *svært godt*, mens rundt 70 prosent mener systemet er *dårlig* eller *svært dårlig* for å tiltrekke seg nye ledere fra privat sektor (N=151).

Vår konklusjon er at arbeidsmarkedet for flertallet av stillinger som er omfattet av lederlønnordningen i hovedsak er internt i offentlig sektor. For mange av stillingene er dette rett og slett fordi kandidater med lang erfaring fra offentlig sektor er bedre kvalifisert, mens det for andre stillinger er et lønsspørsmål.

3.5 Om lønn er viktig for lederne

Bare 28 prosent av lederne på lederlønnordningen mener at lønn var *viktig* eller *svært viktig* for dem da de ble ansatt i sin nåværende stilling, se Tabell 19.

Uten betydning	Liten betydning	Noe betydning	Viktig	Svært viktig
10%	26%	36%	24%	4%

Tabell 19. Svar på: ”Var lønn viktig for deg da du ble ansatt i din nåværende stilling.”
(N=185)

Dette samsvarer godt med det inntrykket vi fikk i våre intervjuer. Rundt 60 prosent av intervjuobjektene kommenterte uoppfordret på en eller annen måte at lønn ikke var så viktig. Et par eksempler:

- ”Jeg har IKKE sterke synspunkter på lederlønnssystemet.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg har ikke tenkt så mye på dette.” (Leder ytre etat)
- ”Lederne hos oss er ikke så opptatt av lønn. Det er en nøktern kultur hos oss” (Leder ytre etat)

Noen fremhever at de er i en livsfase, eller har tilpasset seg, slik at lønn ikke betyr så mye:

- ”Personlig økonomi er da heller ikke så viktig for meg nå, med voksne barn osv.” (Ekspedisjonssjef)
- ”... min kone og jeg har valgt en livsstil som gjør at vi ikke trenger så mye. Vi er uavhengige.” (Leder ytre etat)

Og lønn synes heller ikke å være et viktig samtaletema blant lederne:

- ”Jeg diskuterer dette med avlønning veldig lite med kollegaer. Det er få som jobber i departementet lenge som har lønn øverst på prioriteringslista.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Lønn er ellers ikke noe stort tema blant oss. Vi snakker nesten aldri om lønn.” (Leder i ytre etat)

Manglende kunnskaper om lederlønnordningen tyder også på at lederne ikke bruker veldig mye tid på den til vanlig. Mange av dem vi intervjuet (også blant ledere med styrings- og

oppfølgingsansvar) tror for eksempel at det er Fornyings og administrasjonsdepartementet (FAD) som bestemmer delkategoriene:

- ”Er usikker på om vi evt. må drøfte endringer av delkategorier med organisasjonene – eller om det skal klareres med FAD” (Leder med styrings- og oppfølgingsansvar)
- ”Jeg tror ikke at departementet kan endre tallkode fra for eksempel A2 til A3 uten at FAD er inne i bildet.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg er usikker på om vi evt. må drøfte endringer av delkategorier med organisasjonene – eller om det skal klareres med FAD” (Etatssjef med styringsansvar for andre på lederlønn)

Ikke alle har fått med seg at grensen for individuelt tillegg er økt til 30 prosent:

- ”Jeg trodde at tilleggene kunne være i spennet 0-20 prosent.” (Ekspedisjonssjef)

Og andre vet generelt veldig lite – også om prosessene internt i departementet

- ”Vet lite om systemet. Skulle gjerne visst mer. [...] Det er et veldig lukket system hos oss. Dette er departementsrådets stil.” (Ekspedisjonssjef med mer enn 10 års erfaring)
- ”Kjennskapen min til systemet er tilnærmet lik null. [...] Fikk bokstavoptrykk i fjor, men kjenner overhodet ikke til prosessen bak dette opptrykket.” (Leder ytre etat)

Tabell 19 viser imidlertid at det også er ledere som er opptatt av lederlønningene. Og noen har for eksempel gitt uttrykk for irritasjon over at departementsledelsen kommer med kommentarer som går på at lønn ikke er viktig:

- ”Departementsråden og administrasjonssjefen virker ikke så opptatt av lønn - og uttrykker seg noen ganger som om de helst ikke ville ha betalt ut lønn i det hele tatt?” (Ekspedisjonssjef)

Det synes for øvrig som at utdanningsbakgrunn har en viss betydning for hvor opptatt lederne er av lønn. De som indikerte at de var opptatt av lønn i våre intervjuer var stort sett siviløkonomer eller jurister. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 3.7.

En sak er om lederne er opptatt av lønn, en annen sak er naturligvis om de er fornøyd med den lønnen de har. I spørreundersøkelsen svarer 58 prosent at lønnsnivået (inklusive det individuelle tillegget) er *for lavt*, 42 prosent mener lønnsnivået er *passé* og én person sier at lønnen er *for høy* (N=184). Her må man imidlertid være oppmerksom på at det kan være en viss strategisk stemmegivning blant lederne, og at ledere som ville være tilfreds med lavere lønn (gitt at andre også hadde lavere lønn?) kanskje ikke svarer det i spørreundersøkelsen.

Eksempler på sitater fra fornøyde ledere:

- ”Ekspedisjonssjefer har et ganske hyggelig lønnsnivå nå.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg synes jeg har en grei lønn. Hvordan dette fungerer, avhenger av hvor konkurranseutsatt man er, hva slags grenseflate man har mot næringslivet. Som statsviter, og etter å ha jobbet her i 10 år, sammenlikner jeg meg ikke med ansatte i Telenor eller McKinsey. [...] Nå har jeg en lønn som jeg klarer meg fint med. Jeg ville ikke ha jobbet hardere for å få 75 000 mer neste år.” (Fersk ekspedisjonssjef)
- ”Jeg er svært tilfreds.” (Leder i ytre etat)

De 58 prosentene som svarer at lønnen er for lav, mener i snitt at lønnen bør økes med i overkant av 20 prosent. Bare 8 prosentpoeng mener at lønnen bør økes med mer enn 30

prosent. Hvis vi ser på alle 184 under ett, vil de *i snitt* at lønnen skal økes med rundt 13 prosent.

I sum mener altså ikke lederne på lederlønnsordningen at lønnsnivået totalt sett er veldig feil i forhold til hvor det bør være. Dersom lønnsnivået totalt sett ble hevet med 13 prosent, kunne alle gjøres tilfreds, i alle fall i forhold til hva de har svart i spørreundersøkelsen. Lønnsøkningene måtte imidlertid ha vært differensiert i betydelig grad mellom de enkelte lederne. Noen er fornøyd, og de har da også grunn til å være det i forhold til hva alternativet deres hadde vært, mens andre har grunn til å være misfornøyd i så måte. Den manglende lønnsdifferensieringen blant ledere på lederlønnsordningen gjør at enkelte ledere som kunne ha tjent veldig mye mer ute kommer dårlig ut, som følgende kommentarer fra spørreundersøkelsen indikerer:

- "Jeg mener at en riktig lønn for meg ville være 1,5 mill. kroner, basert dels på nåværende andre statlige lederlønninger og dels på hva sammenlignbare referansepersoner tjener i privat næringsliv (som er mye mer enn 1,5 mill.)."
- "Sammenligningen med privat sektor blir helt absurd (årlig omsetning på over 6 milliarder)"

I spørreundersøkelsen vår var det bare 1 av 184 som *svært ofte* tenker på å slutte som leder i staten. Det er imidlertid 5 prosent som svarer at de *ofte* tenker på dette, og hele 44 prosent som svarer *av og til*. Rundt halvparten av lederne sier altså at de tenker på å slutte i staten *av og til* eller hyppigere.

Det er 67 prosent (N=176) som svarer at de har vært i kontakt med andre arbeidsgivere om en annen stilling de siste par årene. Av disse har over halvparten (39 prosentpoeng) vært i seriøse dialoger eller fått formelle jobbtilbud. Og av disse igjen har også over halvparten (23 prosentpoeng) faktisk fått formelle jobbtilbud. De som fikk formelle jobbtilbud fikk i snitt 1,5 tilbud hver.

Det er altså en betydelig aktivitet for å orientere seg mot andre jobbmuligheter. Turnover blant lederne på lederlønn er imidlertid ikke spesielt høy, sett i forhold til den type lederstillinger som det her er snakk om, og sett i forhold til at rundt 30 prosent sitter på åremål. I løpet av 2007 sluttet 14 prosent eller rundt en sjuendedel av lederne. Ledere på lederlønnssystemet i 2008 har i gjennomsnitt vært i lederlønnssystemet i 8 år.

Det er lite i vårt materiale som tyder på at turnover totalt sett vil øke noe voldsomt fremover. I en slik sammenheng er det imidlertid ikke gjennomsnittet som er interessant. Spørsmålet er om staten vil miste sine beste og viktigste ledere. Og det neste spørsmålet er om lønn er viktig for disse. Det er vanskelig for oss å vurdere hvem av lederne som det vil være mest problematisk for staten å miste. Men vi kan slå fast at 25 prosent av lederne sier at lønn vil være et *viktig* eller *svært viktig* kriterium for å eventuelt slutte i staten (N=182). I tillegg sier 41 prosent at lønn vil være *av betydning*. Vi vet for øvrig fra andre sammenhenger at respondenter på slike spørreskjema har en tendens til å vri sine svar mot det som er politisk korrekt, selv om de kanskje vil handle mer ut fra egeninteresser i praksis. Altså at lønn betyr mer i praksis enn det lederne er villig til å innrømme, selv i en anonym spørreundersøkelse.

Det viser seg at å tenke på å slutte som leder i staten samvarierer signifikant både med om lønn er viktig for å slutte, i hvilken grad lederne mottar henvendelser utenfra om andre stillinger og misnøyen med eget lønnsnivå, se Tabell 20. Disse sammenhengene tyder på at det er en ikke-ubetydelig gruppe som vurderer å slutte, som får forespørsler utenfra, som er misfornøyde med lønnen og som lønnen er viktig for når de skal vurdere om de skal skifte beite.

	Korrelasjon	
Er blitt kontaktet om jobb	0,35	***
Lønn vil være viktig for å slutte	0,25	***
Misnøye med egen lønn	0,17	**

Tabell 20. Korrelasjon av variabler opp mot: "Tenker du ofte på å slutte som leder i staten" (N=158)¹⁹

Vi har også gjort en regresjonsanalyse med variabelen *å tenke på å slutte som leder* som avhengig variabel. Litt forenklet sier analysen at en leder tenker på å slutte oftere dersom vedkommende er relativt ung, er mann, har vært lenge på lederlønn og/eller har blitt kontaktet av andre arbeidsgivere. Regresjonsanalysen må dog fortolkes med forsiktighet. Den sier for eksempel altså at menn tenker oftere på å slutte enn kvinner, selv om det prosentvis var markant flere kvinner som sluttet i 2007.²⁰

Det er videre interessant å merke seg at det er en klar sammenheng mellom eventuell misnøye med lønn og hvor viktig lønn er for å slutte, se Tabell 21. Det er også en klar sammenheng mellom misnøyen med lønn og antall forespørsler om andre stillinger lederen får utenfra, antallet seriøse dialoger om andre jobber og antallet formelle jobbtillbud lederen har mottatt.²¹ Videre er det en klar signifikant sammenheng mellom misnøyen med egen lønn og hvor misfornøyd vedkommende leder er med utformingen og praktiseringen av lederlønnssystemet. De som er misfornøyde i så måte er også misfornøyde med eget lønnsnivå.

	Korrelasjon	
Lønn vil være viktig for å slutte	0,38	***
Antallet løse forespørsler	0,24	***
Antallet seriøse dialoger	0,17	**
Antallet formelle tilbud	0,21	***
Fornøyd med utforming av system	-0,31	***
Fornøyd med praktisering av system	-0,34	***

Tabell 21. Statistiske analyser opp mot variabelen: "Hvor mye mener du at din samlede lønn bør økes" (N=158)

Vi har igjen gjort en regresjonsanalyse, denne gangen med *hvor mye lederen mener at lønnen bør økes* som avhengig variabel. Denne gangen var det bare to forklaringsvariabler som var signifikante. Analysen viste at en leder er mer misfornøyd med egen lønn dersom han eller

¹⁹ Kontaktet på jobb er en dummy variabel med verdien 1 dersom vedkommende leder har fått enten en løs henvendelse, har vært i seriøse dialoger eller har fått formelle jobbtillbud. Antall stjerner angir i hvilken grad sammenhengene er statistisk signifikante på 1 prosent nivå (***), 5 prosent nivå (**) og 10 prosent nivå (*). I denne tabellen er P-verdien 0,00 for de to første sammenhengene og 0,04 for sammenhengen mellom å tenke på slutte og misnøye med egen lønn. I det siste tilfellet er det altså 4 prosent sannsynlighet for å observere slike data, selv om det ikke er noen underliggende sammenheng mellom de to variablene. Å tenke på å slutte samvarierer også signifikant med antallet løse forespørsler (korr.=0,19; P=0,02), antallet seriøse dialoger (korr.=0,15; P=0,07) og antallet formelle tilbud (korr.=0,17; P=0,03).

²⁰ Analysen ble gjort med 16 forklaringsvariabler for samtaler om andre jobber, om lederen tror det er lett å få jobb utenfor staten, om vedkommende har erfaring utenfor statlig virksomhet, utdanningsbakgrunn, kjønn, alder, antall år på lederlønnssystemet, om lederen er i ytre etater eller ikke og om lederen er på åremål. Regresjonen ga en forklaringsgrad (R^2) på 27 prosent (N=157). Fem av variablene var signifikante: en dummyvariabel for om vedkommende hadde vært i samtaler med andre arbeidsgivere ($p = 0,00$), antallet formelle tilbud lederen hadde fått ($p = 0,05$), kjønn ($p = 0,03$), alder ($p = 0,00$), og antall år i lederlønnssystemet ($p = 0,00$).

²¹ Her er ikke korrelasjonen med dummyvariabelen for om vedkommende leder har blitt kontaktet eller ikke signifikant (P=0,18).

hun har fått mange forespørsler om andre jobber, og ledere på åremål er mer misfornøyd enn andre, når vi har kontrollert for de andre variablene i analysen.²²

Analysene vi har gjort så langt er interessante, fordi vi kan påvise at i hvilken grad en leder har hatt kontakt med andre potensielle arbeidsgivere betyr noe både for lederens misnøye med lønnsnivået og hvor ofte lederen tenker på å slutte i staten. Vi har videre sett at en leder som er misfornøyd med lønnen, og tenker på å slutte, er mer tilbøyelig til også å mene at lønn betyr noe for om vedkommende vil velge å slutte eller ikke. Analysene sier imidlertid lite om hvor mange som tenker på å slutte, som også er misfornøyd med lønnen, og som synes lønn er viktig. Analysene gir videre relativ liten hjelp til å identifisere denne interessante gruppen, bortsett fra at det betyr mye i hvilken grad lederne får henvendelser utenfra om andre stillinger.²³ Og, selv om vi har funnet noen signifikante sammenhenger, så forklarer disse en relativt liten andel av variasjonen i de avhengige variablene, og det er dessuten vanskelig å si noe entydig om årsakssammenhengene. Vi har derfor analysert datamaterialet fra spørreundersøkelsen ytterligere og funnet at det er en gruppe ledere som utgjør hele 24 prosent av respondentene (N = 158) som tilfredsstillte følgende kriterier:

- De tror *ikke* det vil være vanskelig å få relevant jobb utenfor staten (50 % tror det ville være *lett* og 34 % tror det ville være *svært lett, resten vet ikke*).
- De har minimum fått én løs forespørsel om en annen stilling i løpet av de siste par årene, som kan ha resultert i en mer seriøs dialog (55%) eller et formelt tilbud (37%).
- De tenker på å slutte som leder i staten *av og til* (87%) eller *ofte* (13%).
- De sier at lønn vil være *av betydning* (50%), er *viktig* (45%), eller *svært viktig* (5%) for å eventuelt slutte som leder i staten.
- Og, de mener at den lønnen de har i dag er for *lav* (71 prosent mener at lønnen bør økes med mer enn 20 prosent, og 18 prosentpoeng av disse mener at lønnen bør økes med over 30 prosent).

Denne gruppen ledere, som utgjør nærmere 70 personer hvis vi forholdsmessig inkluderer alle på lederlønnssystemet i 2007 (N=292), kan vi kalle for *de utsatte 70*, fordi de vil være mer mottakelige for tilbud utenfra med bedre lønnsbetingelser. Samtidig er disse lederne interessante fordi man kan redusere sannsynligheten betraktelig for at staten mister dem ved å øke lønnen deres med i snitt rundt 25 prosent.

Dersom man skulle være villig til å løfte denne gruppen lønnsmessig, viser det seg imidlertid at gruppens karakteristika for øvrig ikke skiller seg særlig fra de andre som har svart på spørreundersøkelsen, verken når det gjelder utdanning, kjønn eller alder. Riktignok er de helt eldste og de helt yngste ikke med i gruppen, men gjennomsnittsalderen er omtrent som ellers, 54 år. Ledere på åremål er noe overrepresentert, med 42 prosent, kontra 30 prosent i hele

²² Vi brukte denne gangen 12 forklaringsvariabler for om lederen tror han/hun har lett for å få jobb utenfor staten, erfaring i ikke-statlig virksomhet, utdanning, kjønn, alder, hvor lenge lederen har vært på lederlønn, om lederen er i ytre etater og om lederen er på åremål. Regresjonen ga en forklaringsgrad (R^2) på 19 prosent (N=157). Bare to variabler var signifikant forskjellig fra 0: Antallet løse forespørsler som lederen har fått ($p = 0,00$) og om lederen er på åremål eller ikke ($p = 0,01$). For begge regresjonsanalysene har vi for øvrig også gjort analyser med andre variabler for å forstå de underliggende sammenhengene. Ingen av disse analysene ga innsikt utover den innsikten vi rapporterer om her.

²³ Åremålsansatte ledere er mer misfornøyd med lønnen, men de tenker ikke oftere på å slutte. Menn tenker oftere på å slutte enn kvinner, men de får færre henvendelser fra alternative arbeidsgivere, og kvinner har faktisk høyere turnover i 2007 (men det kan skyldes tilfeldigheter).

utvalget, men det er den eneste forskjellen av betydning. Det er med andre ord vanskelig å finne objektive kriterier til å gi lønnsøkninger med tanke på å unngå uønsket avgang. Lønnsøkningene må eventuelt i stedet baseres på skjønnsmessige vurderinger til de som har styrings- og oppfølgingsansvar for lederne.

Vi har i dette delkapittelet funnet at mange av lederne er lite opptatt av lønn, ganske mange er fornøyd med lønnsnivået sitt, og de som mener at lønnsnivået bør økes, har stort sett relativt beskjedne krav (i størrelsesorden 10-30 prosent). Samtidig er det en del ledere som er opptatt av lønn, og det er nesten en tredjedel (30 prosent) som mener at lønnen bør justeres med over 20 prosent. Bare 5 prosent tenker ofte på å slutte som leder i staten. Det er altså ikke en overhengende fare for at staten mister mange av sine ledere i nær fremtid. Det er imidlertid rundt 40 prosent av lederne som har hatt seriøse dialoger om aktuelle jobber de siste par årene og en fjerdedel av lederne har endog fått formelle jobbtillbud. Vi identifiserte da også en gruppe ledere på nærmere 70 personer som er spesielt *utsatte* for og *mottakelige* for tilbud om andre stillinger, blant annet fordi de mener lønnen er for lav i dag.

Analysene vi har gjort indikerer at større lønnsdifferensiering blant lederne på lederlønsordningen, basert på skjønn, vil kunne være et effektivt verktøy for å sikre at staten beholder sine mest verdifulle ledere, uten at det generelle lønnsnivået må økes med mer enn 10-15 prosent (som for øvrig er på nivå med lønnsøkningen fra 2000 til 2001 for denne gruppen). Skjønnnet må baseres på en vurdering av hvor sannsynlig det er at vedkommende leder vil slutte, og i hvilken grad lønn har betydning for denne beslutningen.

3.6 Andre faktorer som kan påvirke rekruttering og avgang

Lederne vi intervjuet understrekte at de ikke er i jobben på grunn av lønnen. De var særlig opptatt av samfunnsrollen, de faglige arbeidsoppgavene, lederansvaret og kontakten med politikerne:

- "Lederjobbene er som oftest viktige samfunnsroller, og generelt er jobbinnholdet en viktig motivasjonsfaktor." (Departementsråd)
- "Jeg verdsetter at man blir en samfunnsaktør, ved at man arbeider nær de politiske beslutningsprosessene." (Ekspedisjonssjef)
- "Jeg verdsetter jobbinnholdet, det å jobbe i spenningsfeltet mellom politikk og administrasjon, der man skal gi profesjonelle råd og samtidig være lojal mot politisk ledelse. Sakene man jobber med er dessuten ofte dagsaktuelle. Relasjonene internt i departementet (lite, oversiktlig, korte avstander) og samarbeidet med politisk ledelse er også viktige." (Ekspedisjonssjef)
- "Fantastisk samfunnsoppdrag der man jobber med viktige tema. Spennende å arbeide med politiske spørsmål ut fra egen bakgrunn som samfunnsviter. Ledelsesutfordringene i en kompetansevirksomhet som denne er også svært stimulerende." (Leder ytre etat)
- "Lederutfordringen er spennende og givende" (Leder ytre etat)
- "Min viktigste motivasjon er samfunnsengasjementet og lederskapet." (Leder ytre etat)

Noen av lederne nevnte også mulighetene for egen tidsstyring og permisjoner:

- "Det er viktig at man har god styring med egen tid og fokus, det er rom for faglig utvikling og frihet. Det er dessuten mye idealisme i forhold til en viktig

samfunnsoppgave [...]. Generelt er oppgavene spennende og har lang tidshorisont.” (Leder i ytre etat)

- ”Adgangen til avspasering av overtid er god.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Det er viktig at man aktivt kan bruke fleksitidsadgangen til å ta inntil 24 dager ekstra per år, selv på dette nivået. Permisjonsmuligheten er også viktig og benyttes aktivt for å beholde slitne ledere.” (Departementsråd)
- ”Liberal adgang til permisjon er også viktig.” (Departementsråd)

Jobbsikkerhet ble fremhevet av et par departementsråder:

- ”Trygghetsdimensjonen er viktig i disse stillingene, med pensjon, jobbsikkerhet, ventelønn m.v. Stort sett er nok dette likevel viktigere når folk initialt velger staten som arbeidsgiver, enn ved senere opprykk” (Departementsråd)
- ”Det viktigste [når vi snakker om andre forhold enn lønn] er reell sikring gjennom retrettstillinger etter åremålsperioder. Dette gir en viktig sikring for middelaldrende ledere, som ellers venter å ha store problemer i arbeidsmarkedet rundt 60-års alder.” (Departementsråd)

Tryggheten ble da også fremhevet som viktig av enkelte ledere på åremål, men ikke av alle:

- ”Det er en ekstra trygghet å være i staten. Jeg har sikret meg en retrettstilling som seniorrådgiver med hjemmekontor hvis ikke åremålet forlenges. Har tenkt å bli her til jeg pensjoneres.” (Leder ytre etat)
- ”Trygghet er viktig. Etter et langt liv i staten er det en uskrevet kontrakt om at staten vil ivareta meg både i arbeidslivet og som pensjonist. Dette er en fundamental premis, og de formelle unntakene i jobbsikkerhet opplever jeg ikke som reelle.” (Etatssjef)
- ”For øvrig er tryggheten ved en jobb i staten et viktig, implisitt element. Jeg har likevel grunnleggende tro på egen attraktivitet i arbeidsmarkedet og derfor er ikke dette satt på spissen.” (Leder ytre etat)
- ”Som retrettmulighet har jeg valgt 2 års etterlønn. Ville ikke gjemmes i kott. (Har tidligere hatt eget firma og drevet med rådgiving.)” (Leder ytre etat)

Bare noen ytterst få ekspedisjonssjefer nevner jobbtrygghet som et viktig element:

- ”Det som holder meg igjen i staten i forhold til lønn er at jeg beholder grunnlønnen uansett hva som skjer. Man kan ta fra meg tillegget men ikke kategorilønnen. Jeg beholder altså rundt 800 000.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Utover lønn er tryggheten et viktig stillingselement, som selv om den er svakere enn på tariffen, fortsatt i realiteten er god.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Trygghet er ikke viktig for meg nå, men det blir det kanskje i framtiden.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jobbtrygghet, pensjon og lignende er lite viktig, jeg tror at utsidealternativene er reelle, i alle fall i min alder.” (Ekspedisjonssjef tidlig i 40-årene)

Det samfunnsnyttige i stillingen	4,44
De faglige arbeidsoppgavene	4,43
Lederansvaret	4,22
Kontakten med politikerne	3,70
Pensjonsrettighetene	3,54
Ventelønn/retrettstillinger	3,16
Eksposeringen i media	3,01
Andre ytelser eller rettigheter	2,99

Tabell 22. Gjennomsnittlig score på spørsmålet: "Hvordan bidrar andre elementer i stillingen enn lederlønnen til å tiltrekke/beholde og motivere ledere?" (N=147)
(1:Svært uheldig, 2:Uheldig, 3:Nøytralt, 4:Positivt, 5:Svært positivt)

Inntrykkene våre fra intervjuene ble bekreftet av spørreundersøkelsen, se Tabell 22. Det samfunnsnyttige, de faglige arbeidsoppgavene og lederansvaret blir mest fremhevet. Kontakten med politikerne og pensjonsrettigheter anses også å bidra positivt til å tiltrekke/beholde og å motivere ledere. Mens jobbsikkerhet (i form av ventelønn eller retrettstillinger), eksponering i media og andre ytelser eller rettigheter ikke anses for å spille noen rolle den ene eller andre veien.

3.7 Betydning av kjønn, utdanning og alder

Vi vet fra tidligere studier at kvinner er mindre tilbøyelige til å forhandle på egne vegne enn menn.²⁴ Vi analyserte derfor grundig om kjønn synes å påvirke lønn i lederlønnssystemet. 31. desember 2007 hadde de 77 kvinnene (24 prosent) som er en del av lederlønnssystemet 11 000 kroner mindre i lønn enn mennene. De er plassert i lavere hovedkategori (6 000 kroner), har mindre i individuelle tillegg (9 000 kroner), men har til gjengjeld høyere delkategori (4 000 kroner). Disse forskjellene er imidlertid svært små i forhold til det totale lønnsnivået (rundt 1 prosent). De er ikke signifikante, men heller et uttrykk for tilfeldigheter som kan variere over tid.²⁵

Når vi ser på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn året før (31. desember 2006) viser det seg da også at kvinnene dette året i gjennomsnitt tjente 1 000 kroner mer enn mennene. Forskjellene fra 2006 til 2007 er forårsaket av tilfeldigheter rundt hvem som har sluttet og hvem som har begynt i lederlønnssystemet. De 19 kvinnene som sluttet i løpet av 2007 tjente i snitt hele 64 000 mer enn de 28 mennene som sluttet.²⁶ De 59 kvinnene som var ansatt både i 2006 og i 2007 fikk for øvrig 7,9 prosent i lønnsøkning dette året, 0,2 prosentpoeng mer enn mennene som var ansatt begge årene. Det er altså ikke noen tegn på at kvinner diskrimineres lønnsmessig innen lederlønnssystemet.

Det var en god del høyere turnover i løpet av 2007 blant kvinner enn menn, 25 prosent kontra 14 prosent. Det kan være verdt å studere nærmere hvorfor hver fjerde kvinnelig leder slutter i løpet av ett år, men dette faller utenfor denne rapportens mandat, i og med at det ikke er noe

²⁴ Se for eksempel en artikkel i *Harvard Business Review* (Oktober 2003): "Nice girls don't ask" av Linda Babcock, Sara Laschever, Michele Gelfand og Deborah Small.

²⁵ I en full regresjonsanalyse som vi viste til i kapittel 3.2, hvor vi kontrollerte for organisasjonstilhørighet (departementer og ytre etat), nullkategorilønn, alder og utdanning (siv.øk., samf.øk, jurist, samf. vit. og andre), var det i praksis ingen sammenheng mellom kjønn og hvordan departementene brukte delkategorier og individuelle tillegg i 2007 (koeffisienten for kjønn var veldig liten og p-verdien var på hele 0,67).

²⁶ Tallene er sterkt påvirket av at de to kvinnene som tjente mest i hele lederlønnssystemet i 2006 har sluttet eller er blitt tatt ut av systemet.

som tyder på at de relative lønnsforholdene har hatt noen vesentlig betydning. Se også Tabell 23, som viser at kvinnene er mer fornøyd med lønnsnivået sitt enn det mennene er.

	Passe	For lavt	For høyt	5 - 10 %	10 - 20 %	20 - 30 %	Over 30%	Misnøye indeks	Antall
Menn	39%	61%	0%	5%	24%	23%	9%	1,57	129
Kvinner	56%	44%	0%	2%	21%	14%	7%	1,14	43

Tabell 23. Svar på spørsmålene ”Synes du lønnsnivået ditt i dag er:...?” og ”Hvor mye mener du at din samlede lønn eventuelt bør økes?” (N=172)²⁷

Vi fant heller ikke noen støtte i intervjuene våre for at kvinner var mindre opptatt av å forhandle enn menn:

- ”Det var jeg som maste for å få høyere bokstav.” (Kvinnelig ekspedisjonssjef)

I kapittel 3.1 analyserte vi lønnsnivå og –utvikling for noen utvalgte utdanningsgrupper generelt. Vi har også sett nærmere på de ulike utdanningsgruppene blant lederne på lederlønnsordningen for å se om de er spesielt misfornøyd med lønnsnivået. Vi ser at sivilingeniørene/ingeniørene peker seg ut, sammen med juristene og siviløkonomene, se Tabell 24. Disse to siste gruppene er to store utdanningsgrupper blant topplederne i staten (med henholdsvis 26 prosent og 16 prosent av alle respondentene i spørreundersøkelsen). Ingeniørene er en liten gruppe, og mange av dem arbeider i samme ytre etat. Samfunnsviterne og humanistene er mer fornøyd med lønnsnivået.

	Passe	For lavt	For høyt	5 - 10 %	10 - 20 %	20 - 30 %	Over 30%	Misnøye indeks	Antall
Siviling./ing.	33%	67%	0%	0%	25%	25%	17%	1,92	12
Jurister	34%	66%	0%	2%	25%	30%	9%	1,77	44
Siv. øk.	43%	57%	0%	4%	11%	29%	14%	1,68	28
Sos. øk.	36%	64%	0%	14%	21%	14%	14%	1,57	14
Befal/politi	38%	63%	0%	6%	25%	31%	0%	1,50	16
Humanister	40%	60%	0%	10%	40%	10%	0%	1,20	10
Samf. vit.	47%	53%	0%	12%	21%	18%	3%	1,18	34
Alle	43%	57%	0%	5%	23%	21%	8%	1,47	172

Tabell 24. Svar på spørsmålene ”Synes du lønnsnivået ditt i dag er:...?” og ”Hvor mye mener du at din samlede lønn eventuelt bør økes?” (N=172)²⁸

Det samme inntrykket fikk vi også i intervjuene. Spesielt blant ekspedisjonssjefene var jurister og siviløkonomer de mest misfornøyd:²⁹

- ”Tar man hensyn til at vi har en sikrere og mer interessant jobb, og ser på utfordringene / ansvaret, synes jeg at en rimelig lønn skulle være 1,5 millioner - men jeg tror jeg ville ha tjent 3-4 millioner hvis jeg hadde blitt konsulent.” (Ekspedisjonssjef - siviløkonom)
- ”Lønnen er i utgangspunktet ikke konkurransedyktig i forhold til mulige alternativer, og den står heller ikke i forhold til hvordan jobben påvirker familieliv og helse.” (Ekspedisjonssjef – jurist)

Det er interessant å se misnøyen opp mot det faktiske inntektsnivået. Dette har vi gjort i Tabell 25. Vi ser at økonomene har høyest lønn. De har en ganske gjennomsnittlig hovedkategoriinnplassering, men høye tillegg. Departementene har utnyttet over 60 prosent av sin frihet i lønnsfastsettelsen for samfunns- og siviløkonomene.

²⁷ Misnøyeindeksen er laget ved å sette: Passe = 0, 5-10% = 1, 10-20% = 2, 20-30% = 3 og > 30 % = 4.

²⁸ Utdanninger med færre enn 10 respondenter er ikke tatt med i tabellen.

²⁹ Vi snakket bare med en sivilingeniør. Vedkommende jobbet i en ytre etat.

Per ansatt	H-kat lønn 07	Delkat.	Ind. tillegg	Gj.sn.	Utnyttelse	Tot.lønn 07	Antall 07
				delkat.	av frihet		
Sosial/Samfunnsøkonom	769 481	48 074	146 648	2,1	61 %	964 204	27
Siviløkonom (evt. med Høyere avdeling)	753 172	52 414	140 910	2,3	61 %	946 497	29
Annen høyere utdanning	778 906	40 625	122 897	1,8	51 %	942 428	32
Realfaglig utdanning	761 231	53 077	121 908	2,3	54 %	936 215	13
Befals- eller politiutdanning	757 000	39 764	137 455	1,7	56 %	934 218	11
Landbruks el. fiskerirelatert utdanning	779 222	46 000	108 667	2,0	48 %	933 889	9
Sivilingeniør/ingeniør	827 125	40 500	62 500	1,8	31 %	930 125	8
Samfunnsvitenskap	752 093	54 167	121 084	2,4	56 %	927 344	54
Ingen høyere utdanning	749 000	46 000	107 600	2,0	49 %	902 600	10
Humanistiske fag	741 375	51 750	98 313	2,3	49 %	891 438	8
Jurist	733 024	39 337	111 278	1,7	48 %	883 640	83
Sum	754 475	45 942	120 389	2,0	52 %	920 806	284

Tabell 25. Lønnsnivå 2007 for ulike utdanningsgrupper.³⁰

Sivilingeniørene/ingeniørene har en mer moderat lønn, og ikke minst har de en veldig lav totallønn i forhold til den høye hovedkategorien de er i. De er den gruppen som har det klart laveste individuelle tillegget, og de kan derfor sies å ha en god begrunnelse for sin misnøye. De lave tilleggene kan komme av at over 80 prosent av dem jobber i ytre etater hvor tillegg brukes i mindre grad enn i departementene. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.3.

Samfunnsviterne var blant dem som var mest fornøyd med lønnen sin. De får da også litt høyere totallønn enn gjennomsnittet, fordi de har noe høyere delkategori og individuelle tillegg enn det som er vanlig.

Juristene var svært misfornøyde, og de har den dårligste lønnen totalt sett. Dette samsvarer med at de har den laveste gjennomsnittlige hovedkategoriiinnplasseringen. Det er altså mange jurister som jobber i lederstillinger som er lavt rangert av FAD. Men de har også lavere delkategorier og individuelle tillegg enn økonomene.

I en regresjonsanalyse har vi sett nærmere på i hvilken grad utdanning kan forklare bruken av delkategorier og individuelle tillegg, når vi kontrollerer for organisasjonstilhørighet (hvilket fagdepartement og om ytre etat, med egne dummyvariabler for de store ytre etatene), alder, nullkategorilønn og kjønn. I denne analysen konsentrerte vi oss om de største gruppene: siviløkonomer (evt. med høyere avdelings eksamen), samfunnsøkonomer/sosialøkonomer, jurister og samfunnsvitere (inkl. statsvitenskap og sosiologi). Vi fant de samme sammenhengene som i Tabell 25, men det var bare den positive sammenhengen for siviløkonomene som var sterk og signifikant.³¹

³⁰ Vi manglet utdanningsbakgrunn for noen av personene. Små grupper er slått sammen til samlekategoriene *annen høyere utdanning* og *ingen høyere utdanning*. Vi har også sjekket om mønsteret er det samme for en mer homogen gruppe, ekspedisjonssjefer i fast stilling. Og det er det. I denne gruppen (N=96) tjener også samfunnsøkonomene mest, med 942 000, tett fulgt av siviløkonomene med 930 000. Disse to gruppene har henholdsvis 67 og 65 prosent av de tilleggene (delkategori og individuelle tillegg) som det er mulig å få. Tilsvarende tall for andre grupper: Juristene – 58 prosent og 891 000, samfunnsvitenskap – 53 prosent og 899 000, og humanistiske fag 49 prosent og 876 000. Gjennomsnittet for alle: 58 prosent og 904 000. Vi har videre sjekket om resultatet blir annerledes dersom vi kun tar et utvalg av departementer. Vi har derfor også gjort analysen kun for ekspedisjonssjefer på Statsministerens kontor, i Finansdepartementet, i Justisdepartementet, i Olje- og energidepartementet og i Nærings- og handelsdepartementet (N=27). Fortsatt tjener siviløkonomene best, med samfunnsøkonomene på andre plass. Juristene tjener også i dette utvalget dårligere enn snittet. I dette utvalget er imidlertid juristene like gode til å forhandle som samfunnsøkonomene (med hhv. 63 og 64 %), mens siviløkonomene får mest av de mulige tilleggene de kan få (73 prosent).

³¹ 282 ledere var med i regresjonsanalysen. Sammenhengen for siviløkonomene var altså signifikant (P=0,05). Samfunnsøkonomene (P=0,45) og samfunnsviterne (P=0,13) fikk også høyere delkategori og individuelle tillegg enn andre, men koeffisientene var små (4-6 prosentpoeng i utnyttelse av frihet), og sammenhengene var altså ikke signifikante. Juristene fikk mindre i lønn fra delkategorier og individuelle tillegg (4 prosentpoeng),

Regresjonsanalysen viser at vi skal være litt forsiktige med å overfortolke resultatene for juristene. Men det er fristende å spørre om årsaken til de lave lønningene kan være at juristene er mindre orientert mot å forhandle om egen lønn, enn økonomene. Juristene er misfornøyde med lønnen, men de gjør ikke så mye med det. Dette kan komme av at juristene som er ledere i staten er mer opptatt av likhet og rettferdighet. Mange av kommentarene vi fikk i intervjuene våre kan i alle fall tyde på det:

- ”Vi har en veldig egalitær kultur. Jeg ønsker ikke å fokusere for mye på individuelle lønnsforskjeller i en slik situasjon.” (Jurist med styrings- og oppfølgingsansvar overfor andre jurister på lederlønn)
- ”Ekspedisjonssjefene hos oss er mest opptatt av likhet.” (Jurist)

Juristene liker kanskje heller ikke å forhandle på egne vegne:

- ”De har splittet oss – brukt splitt og hersk metoden. I lønnsforhandlinger har man vanligvis andre til å hjelpe seg, må her være sin egen advokat.” (Jurist)

Det er også interessant å sammenholde resultatene for juristene på lederlønn med juristlønninger ellers i samfunnet, for ledere og andre. I kapittel 3.1 så vi at juristene som er ledere utenfor staten tjener over 40 prosent mer enn statlige ledere generelt (ikke bare ledere på lederlønn). Dette store gapet kan være med på å forklare misnøyen med lønnsnivået som vi viste i Tabell 24 på side 38. Men vi fant også at juristene utenfor staten i snitt tjener dårligere enn siviløkonomene.

Det er for øvrig interessant at juristene har relativt lave lønninger til tross for at mange vi snakket med nettopp var ekstremt opptatt av at juristene har gode lønnsmuligheter utenfor staten:

- ”De av ekspedisjonssjefene som er statsvitere er billigere i drift enn juristene. [...] Departementet bruker systemet for det det er verdt for juristene.” (Departementsråd)

Andre mulige forklaringer kan være at juristene er mer opptatt av andre aspekter enn lønn ved jobben sin, og at det i praksis er separate arbeidsmarkeder for juristene ettersom om de begynner i forvaltningen, som advokat eller i politiet/domstolene:

- ”Lønnen er mye lavere enn for en privatpraktiserende advokat, eller en jurist i næringslivet. På den annen side så har jeg en mer velordnet tilværelse – man har en mer ordnet hverdag (og det er interessante og givende arbeidsoppgaver).” (Leder ytre etat - jurist)
- ”I praksis er det separate arbeidsmarkeder for juristene avhengig av hvilken gate man havner i (forvaltningsjuss, advokat, politi eller domstol).” (Leder ytre etat - jurist)

I kapittel 3.1 så vi at samfunnsviterne som er ledere i staten tjener bedre enn samfunnsviterne som har lederstillinger utenfor staten. De har derfor ekstra grunn til å være fornøyd med lønnsnivået sitt, fordi alternative karrieremuligheter stort sett ville gitt lavere lønn. For samfunnsøkonomene manglet vi lønnstatistikk for lederne, men vi så at samfunnsøkonomene generelt, på tvers av sektorer, bare har to tredjedeler av lønningene til siviløkonomene. Samfunnsøkonomene burde slik sett kanskje ha vært mer fornøyd med lønnsnivået sitt i

men variasjonen innad blant juristene er så stor at heller ikke denne sammenhengen er signifikant ($P = 0,33$). Fra en regresjonsanalyse med bare organisasjonsenheter som forklaringsvariable til en analyse med også alder, utdanning og kjønn, gikk forklaringsgraden bare opp med 2,5 prosentpoeng, fra 42,6 prosent til 45,1 prosent. Disse faktorene betyr altså i praksis ikke så mye.

lederlønnsordningen enn det vi fant i Tabell 24, i og med at de er den utdanningsgruppen som tjener best og også har de høyeste tilleggene, jfr. Tabell 25.

Siviløkonomene, som er misfornøyde med lønnen til tross for at de ligger på lønnstoppen og får signifikant mer i delkategorier og individuelle tillegg enn andre utdanningsgrupper, er antakelig mer forhandlingsorienterte på egne vegne. Dette kan de også ha god grunn for, i og med at vi i kapittel 3.1 fant at ledere som er siviløkonomer i ikke-statlige virksomheter tjener betraktelig mer enn sine statlige kolleger. En offensiv holdning til lønn blant siviløkonomene kom også frem i intervjuene våre:

- ”Jeg er interessert i lønn og spør personalavdelingen om dette. Personal sier da: - Du er den eneste som spør om dette.” (Siviløkonom)

Når det gjelder alder, ser vi i Tabell 26 at lederne kommer best ut lønsmessig totalt sett når de er mellom 56 og 60 år – selv om 61-65 åringene har litt høyere hovedkategorier. Dette kan skyldes statistiske tilfeldigheter, da resultatene viser seg å ikke holde for en mer homogen gruppe, ekspedisjonssjefer i fast stilling.³² Men det kan også være at tillegg til ledere i ytre etater vurderes mer ut fra markedsmessige hensyn, og at de over 60 år anses å ha færre alternative muligheter karrieremessig, noe vi fikk kommentarer om i våre intervjuer:

- ”Min vurdering er at etter en lengre periode som statlig leder (og med høyere alder) mister man de reelle opsjonene eksternt og blir ”arbeidsufør” ute.” (Ekspedisjonssjef)

Alder	H-kat lønn 07	Gj.sn. delkat.	Gj.sn. tillegg	Utnyttelse av frihet	Tot.lønn 07	Antall 07
36-40	688 000	2,2	9 %	39 %	801 800	5
41-45	715 548	2,1	15 %	54 %	880 303	31
46-50	735 412	2,1	15 %	53 %	899 629	34
51-55	751 836	2,0	16 %	56 %	928 755	55
56-60	770 133	2,2	16 %	57 %	951 636	83
61-65	771 083	1,8	14 %	49 %	928 673	60
66-70	756 750	1,4	9 %	35 %	864 719	16
Sum	754 475	2,0	15 %	52 %	920 806	284

Tabell 26. Lønnsnivå 2007 for ulike aldersgrupper.³³

Det er verdt å merke seg at 5 av de 16 eldste i utvalget i Tabell 26 er fylkesmenn, og 3 er politimestere. De 8 andre har 48 prosent av mulige tillegg og skiller seg mindre ut fra gjennomsnittet. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 5.3, har fylkesmenn og politimestere generelt lave tillegg. De aller yngste har nettopp kommet inn i ledersystemet, så her vil vi forvente at tilleggene er noe lavere enn for de øvrige stillingene.

I regresjonsanalysen vår for 2007, hvor vi kontrollerte for organisasjonstilhørighet, kjønn, hovedkategorilønn og utdanningsbakgrunn, fant vi en svak positiv sammenheng mellom alder og bruken av delkategorier og individuelle tillegg, som tyder på at erfaring verdsettes. 20 år ekstra gir 6 prosentpoeng mer i slike tillegg (i forhold til det maksimale som fagdepartementene kan gi). Sammenhengen er imidlertid ikke signifikant.³⁴

³² For gruppen ekspedisjonssjefer i fast stilling kom aldersgruppen 61-65 år best ut med, med 947 000 i lønn med 68 prosent av mulige tillegg. 56-60 åringene får i denne gruppen den nest høyeste lønnen, 907 000 med 60 prosent av mulige tillegg. Gjennomsnittet for alle ekspedisjonssjefene er 904 000 med 58 prosent av mulige tillegg.

³³ Vi manglet informasjon om alder for 8 ledere i 2007.

³⁴ P-verdi for sammenhengen mellom alder og tillegg er 0,12. N = 282 ledere er med i regresjonsanalysen.

I Tabell 27 ser vi at de helt yngste er fornøyd med lønnen sin, men gruppen er veldig liten. De mest misfornøyd er 46-50 åringene og de aller eldste. Det er imidlertid vanskelig å trekke bastante konklusjoner ut fra disse analysene av alder.

	Passe	For lavt	For høyt	5 - 10 %	10 - 20 %	20 - 30 %	Over 30%	Misnøye indeks	Antall
36-40	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,00	2
41-45	41%	59%	0%	0%	29%	24%	6%	1,53	17
46-50	31%	69%	0%	8%	19%	31%	12%	1,85	26
51-55	64%	36%	0%	3%	13%	10%	10%	1,00	39
56-60	39%	61%	0%	3%	29%	26%	3%	1,50	38
61-65	39%	61%	0%	6%	25%	19%	11%	1,58	36
66-70	21%	79%	0%	14%	36%	21%	7%	1,79	14
Alle	43%	57%	0%	5%	23%	21%	8%	1,47	172

Tabell 27. Svar på spørsmålene ”Synes du lønnsnivået ditt i dag er:...?” og ”Hvor mye mener du at din samlede lønn eventuelt bør økes?”.

Avslutningsvis er det verdt å merke seg at verken kjønn, utdanning eller alder synes å utmerke seg spesielt når det gjelder hvor ofte lederne tenker på å slutte og i hvilken grad lønn da vil være en viktig faktor. Som vi diskuterte i kapittel 3.5 er derfor disse kriteriene ikke så velegnet til å differensiere lønningene, for å beholde de beste lederne i staten.

3.8 Konklusjon

Departementene bruker sin fleksibilitet til å justere lederlønningene i lederlønnsordningen. I 2007 utnyttet de i gjennomsnitt 52 prosent av sin fleksibilitet i så måte, opp fra 36 prosent i 1998. Men den relative lønnsdifferensieringen har totalt sett gått litt ned. Den økte bruken av virkemidlene i lederlønnsordningen (kategorier og individuelt tillegg) har i sum bidratt mer til å heve det totale lønnsnivået for lederne enn til å øke lønnsdifferensieringen blant lederne. Tross mer aktiv bruk av delkategorier og individuelle tillegg er det mange av lederne som mener at lønnsnivået i lederlønnsordningen er for lavt sammenliknet med ledere på trinnet under (som går på tariff lønn) og i forhold til lønnen de eventuelt kunne fått i stillinger utenfor staten.

Misnøyen med lønnsnivået er på aggregert nivå likevel moderat. Lederne mener i gjennomsnitt at lønnen burde ligge 10-15 prosent høyere. Det synes derfor ikke å være nødvendig med et generelt stort løft i lederlønningene på det nåværende tidspunkt. Dette støttes av at statlige ledere i stor grad rekrutteres fra et internt offentlig arbeidsmarked, noe som gjør systemet mindre sårbart overfor lønnsforskjeller mot privat næringsliv. Men det er verdt å merke seg at store lønnsforskjeller mellom privat og statlig sektor for grupper av ledere kan ha hindret rekruttering på tvers av sektorene. Høyere lønn kan være nødvendig for å rekruttere flere fra privat sektor, dersom dette er ønskelig. Slik høyere lønn kan gis ved at det differensieres mer mellom ledere, istedenfor at det generelle lønnsnivået økes.

Den nye gruppen med ledere i statlige fristilte virksomheter som tjener mye mer enn lederne på lederlønn legger også press på lederlønnsordningen. I valget mellom en stilling som leder av en fristilt virksomhet og en stilling i lederlønnssystemet (som kan ha større samfunns-messig betydning) vil lønn kunne gjøre at kandidater som er aktuelle for begge jobbene velger bort stillingen i lederlønnssystemet.

Vi har identifisert en gruppe ledere, rundt en fjerdedel av alle på lederlønn, som er misfornøyd med lønnsnivået, som kan tenke seg alternativer utenfor staten og som har muligheter til dette i praksis. Vi kaller denne gruppen ledere for de *utsatte 70*. I denne gruppen er det helt sikkert mange ledere som er verdifulle for staten. Man bør derfor vurdere

om det bør oppmuntres til større lønnsdifferensiering, slik at staten ikke mister for mange av disse lederne på grunn av lønn. Slik det er i dag er lønnsdifferensieringen blant ledere i staten betydelig mindre enn blant ledere ellers.

Vi vet at lederne i lederlønsordningen også er opptatt av andre faktorer enn lønn, som det samfunnsnyttige i arbeidet, de interessante arbeidsoppgaver og lederutfordringene. Disse faktorene bidrar til å beholde gode ledere. De er imidlertid vanskelige å bruke som verktøy for å i særlig grad holde på de *utsatte 70*, da disse momentene ligger fast for mange av stillingene (om enn ikke for alle). Lønn er et enklere og mer målrettet verktøy for flertallet av de aktuelle lederne.

Selv om det er interessante forskjeller mellom utdanningsgrupper, aldersgrupper og kjønn på hvor fornøyde de er med lønnsnivået sitt totalt sett i spørreundersøkelsen, så kan dessverre ikke disse faktorene i særlig grad brukes for å nå de av lederne som er mest utsatte og mottakelige for tilbud utenfra. For det er ikke slik at utdanning, alder eller kjønn synes å påvirke om en leder er blant *de utsatte 70* eller ikke.

Økt lønnsdifferensiering vil være i tråd med trendene ellers i samfunnet, og det synes også klart gjennom våre intervjuer og spørreundersøkelse at det i økende grad er et ønske om mer lønnsdifferensiering blant lederne på lederlønn. Det er imidlertid slik at de fleste ledere mener at det i så fall er dem selv som burde få høyere lønn. Vi mennesker har nemlig en tendens til å overvurdere vår egen nytteverdi og betydning for organisasjonene vi arbeider for.³⁵ Økt lønnsdifferensiering vil derfor kunne føre til mer støy blant lederne, ikke minst fordi lederne på lederlønn er svært opptatt av å sammenlikne seg med andre ledere i staten. Vi vil riktignok få mindre støy blant dem som får mer lønn, men støynivået blant dem som ikke får det vil kunne øke. Tross ulempene tror vi at en mer proaktiv lønnsdifferensiering vil være riktig lønnpolitikk i tiden fremover både for å redusere sannsynligheten for at staten skal miste sine mest verdifulle ledere og for å kunne tiltrekke seg de beste kandidatene til ledige stillinger.

³⁵ Psykologene kaller dette fenomenet for *self-enhancement bias*. Det generelle fenomenet er bekreftet i et utall empiriske undersøkelser verden over. For en tidlig referanse til en studie blant mellomledere, se: French, J.R.P. (1968). "The conceptualization and the measurement of mental health in terms of self-identity theory." I S.B. Sells (Red.): *The definition and measurement of mental health*. Washington, DC: Department of Health, Education and Welfare.

4 RESULTATOPPFØLGING OG LØNN

Mens vi i det forrige kapittelet var mest opptatt av den rollen lønnen spiller for rekruttering og avgang av ledere på lederlønnssystemet, vil vi i dette kapittelet se nærmere på hvordan lederne følges opp, hvilke krav som settes og hvordan lønn eventuelt påvirkes av de resultatene som skapes. Vi konkluderer med at lederlønnssystemet totalt sett har vært et svært vellykket virkemiddel for å innføre medarbeidersamtaler med jevnlig kravsetting og oppfølging (selv om det er stor variasjon også her), men at lønnen i liten grad knyttes opp mot resultatene. Lederne er slik sett misfornøyde med praktiseringen av lederlønnssystemet.

Vi begynner kapittelet med å diskutere hvilke krav som settes, og hvem som foreslår dem. Så ser vi på i hvilken grad lønn knyttes opp mot resultatene. Vi har så et eget delkapittel om medarbeidersamtalen og hvordan den fungerer, før vi konkluderer. I konklusjonen er vi opptatt av at en leder med styrings- og oppfølgingsansvar bør ha stor frihet til selv å velge hvordan vedkommende skal bruke de virkemidlene som ligger i lederlønnssystemet.

4.1 Kravsetting og oppfølging

Lederne på lederlønn sier stort sett at kravsettings- og resultatoppfølgingsprosessene fungerer tilfredsstillende. I et senere delkapittel (4.3) vil vi diskutere hvordan medarbeidersamtalen virker i så måte. I dette delkapittelet ser vi nærmere på hvem som foreslår kravene og hva slags krav som faktisk stilles, om de er generelle, spesifikke til virksomheten eller mer personlige, og om de er tellbare eller basert på skjønn.

Ut fra intervjuene våre, kan vi anslå at over halvparten av lederne (kanskje rundt 60 prosent) foreslår sine egne krav. Når lederne selv foreslår krav, blir disse i bare liten grad justert:

- ”Etatslederne har i praksis ganske stor innflytelse på de særlige krav som stilles. Men det er viktig at vi sjekker at krav er fornuftige, også i forhold til tildelingsbrevet. Vi fikser litt på kravene, ved at vi tar noe mer inn.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg har alltid brukt mye tid på lage forslag til krav for min stilling – både de mer generelle og tidløse kravene og de mer konkrete og aktuelle for neste år. Departementsråden gjør relativt få forandringer i de kravene som er foreslått fra min side (han/hun kan spisse eller føye til noe), men det ville nok ha blitt mer av dette hvis jeg hadde tatt lett på arbeidet med forslag til slike krav.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg har en god prosess med min overordnede, der jeg lager en årsrapport over mine og etatsens resultater med skisse til nye krav for kommende år. Dette danner grunnlaget for diskusjonene i medarbeidersamtalen.” (Leder ytre etat)
- ”Det er jeg som foreslår, og så er det en dialog. Det har gått veldig greit å bli enige om målene.” (Leder ytre etat)

Andre ledere har mindre innflytelse på kravene som stilles, og kravene blir da mer generelle:

- ”Jeg fikk utkast til kontrakt før medarbeidersamtalen som jeg syntes var helt kurant. Mye er likt for alle ekspedisjonssjefene. Det er også en liten håndfull spesielle ting. Disse er mer knyttet til utfordringer i min avdeling enn til meg som person (det er ikke personlige krav). Jeg hadde også et par forslag som jeg spilte inn – som jeg syntes burde være med. [...] Ved fornyelsen av ledelseskontrakten, var det også departementsråden som foreslo endringene.” (Fersk ekspedisjonssjef)

- ”Da jeg ble ansatt i stillingen, ble jeg presentert et utkast til kontrakt (av daværende departementsråd), og jeg hadde ingen innvendinger mot dette utkastet (både når det gjaldt krav og lønn). Kravene var generelle.” (Ekspedisjonssjef)

Kravene i lederlønnskontrakten ses som regel i sammenheng med tildelingsbrev, disponeringsskriv eller andre styringsdokumenter for virksomheten. Lederlønnskontrakten oppfattes imidlertid av mange å omhandle andre typer resultatmål, og slik sett virker det som om de ulike styringsdokumentene utfyller hverandre på en tilfredsstillende måte:

- ”Iverksettelsesbrevet er også viktig. Vi er innom dette også, men målene i lederlønnskontrakten kommer i tillegg [...] og omhandler for eksempel organisatoriske endringer og strategiske mål. [...] De fleste målene er kortsiktige, men det er også en håndfull langsiktige mål, med 3-5 års perspektiv.” (Leder ytre etat)
- ”Disponeringsplanen har også resultatkrav, og de er vedlegg til lederlønnskontrakten. De er ikke krav på samme plan. Kravene i lederlønnskontrakten kommer derfor i tillegg. Det er en fordel om målene i de to dokumentene henger sammen – her har vi noe vei å gå. Kravene i lederlønnskontrakten er mer anvendelige i det operative. Men uansett dekker ikke kravene alt det vi gjør - hele bildet.” (Ekspedisjonssjef)

Det varierer veldig i hvilken grad kravene er generelle, spesifikke eller personlige. Basert på intervjuene våre vil vi anslå at rundt en tredjedel av lederne bare har generelle krav i lederlønnskontrakten:

- ”Hva jeg må jobbe med som leder er ikke direkte reflektert i kontrakten men tas muntlig. Stillingskravene er generelt formulert - hvordan være en god leder. Ellers blir det å følge opp de målene som er satt i virksomhetsplanen for avdelingen. Hvis det er særskilte ting, ville det komme i tillegg, men det er det ikke for meg nå.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg føler ikke at jeg måles på om jeg gjør en god jobb eller ikke. Jeg har forsøkt å gjøre målene mer konkrete og detaljerte, men jeg fikk da beskjed om at målene måtte være færre og mer generelle.” (Ekspedisjonssjef)

Rundt to tredjedeler av lederne har virksomhetsspesifikke krav. Det er ikke så vanlig å ha mer personlige krav, knyttet for eksempel til deres måte å lede på, hvordan lederteamet fungerer og arbeidsmiljøet generelt i enheten (anslagsvis en fjerdedel av lederne har slike personlige krav):

- ”[...], og det har vært en passe balanse mellom diskusjonen av virksomhetens resultater og mine egne personlige bidrag.” (Leder ytre etat)
- ”Arbeidsmiljø, ledelse osv. nevnes altså i medarbeidersamtalene men håndteres ikke som sådan innenfor lederlønnskontrakten og samtalen rundt denne.” (Leder ytre etat)
- ”Det er ikke noe oppfølging på lederstil, lederteam, arbeidsmiljø eller lignende. Vi har årlige medarbeiderundersøkelser, hvor mine medarbeidere evaluerer meg. Dette følges ikke opp i samtalene med meg” (Leder ytre etat)

Kravene som stilles kan være tellbare og oppfattes som objektive, eller de kan være ikke-tellbare og baseres på skjønn. I praksis er målene i lederlønnskontraktene som regel av den sistnevnte typen. Vi synes at dette er naturlig i den type virksomheter som det her er snakk om. Det er imidlertid noen av lederne som etterspør mer objektive mål:

- ”Man burde vurdere om målene kunne lages mer objektive, det blir mye syensing fra departementsrådets side. Jeg synes for eksempel at det bør reflekteres om man har mange henvendelser fra Stortinget og media.” (Ekspedisjonssjef)

Andre påpeker at det er vanskelig å bedrive resultatmåling på denne måten og mener at det er bedre å bruke skjønn:

- ”Det er viktig å erkjenne at mål og kriterier må være subjektive. Man kan og bør bruke skjønn.” (Ekspedisjonssjef)

Noen stiller spørsmål ved om det er mulig å bedrive resultatmåling for topplederne i staten over hodet:

- ”Lederskap i staten preges av svært komplekse oppgaver som er vanskelig å resultatmåle.” (Departementsråd)
- ”Jeg mener at målstyring er svært vanskelig i praksis. Man har liten kontroll med organisering og andre premisser. Det skjer hyppige politiske skift, og fokus er typisk stadig mer kortsiktig. Og departementsarbeidet dreier i økende grad fra klassisk forvaltning til å være et politisk sekretariat.” (Ekspedisjonssjef)

Mens andre er opptatt av at resultatmåling er mulig:

- ”Resultatmåling er selvsagt krevende i slike stillinger, men det er likevel fullt mulig.” (Ekspedisjonssjef)

Og det er viktig å understreke at kriterier kan oppfattes som konkrete og objektive selv om de ikke er tellbare:

- ”Det er viktig fortsatt å sikre en god og nøytral embetstradisjon, da dette er en garantist for rettsstaten og effektiviteten. Det kunne blitt et problem dersom det ble slik at det man måles på ble veldig subjektivt og farget av for eksempel fokus i media. [...] Vi måles på en rekke ulike dimensjoner. I tillegg til selve utførelsen av oppgavene i avdelingen og min ledelse av et stort antall høykompetente personer, vurderes vi på samarbeidet på tvers av avdelingene og hvordan vi bidrar inn i resten av departementet. Dette er bra. Andre kriterier er arbeidsmiljø og økonomistyring. Kriteriene er vesentlige og kumulative.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Leder har uansett målbare resultater og da er det rett at dette skal påvirke lønnen. [...] Medarbeidersamtaler knyttes til måloppnåelse og revisjon av mål på 4-5 områder. Disse målene er konkrete om ikke teknisk sett kvantitative.” (Ekspedisjonssjef)

Generelt vil vi advare mot å basere seg i for stor grad på tellbare kriterier, fordi det kan vri atferden uheldig. En politimester fortalte om et eksempel fra Danmark som illustrerer problemet:

- ”I Danmark har alle politimestrene bonus knyttet til en utrykningstid på 10 minutter. Dette er de forbannet på nede i systemet i Danmark. Det kan lede til at de som er utenfor 10 minutters sirkelen for utrykning ikke får hjelp når det gjelder mindre saker.” (Politimester)

Skjønn kan imidlertid kombineres med tellbare kriterier:

- ”Noe performance-avlønning er positivt, men måling vil alltid være vanskelig. [...] Måloppfølgingen er likevel systematisk, med 1 kvantitativt og 2 kvalitative mål, med regelmessige samtaler, uten at dette knyttes til lønn.” (Leder i ytre etat)

En måte å legge opp en skjønnsmessig vurdering på er å starte med en egenvurdering:

- ”Vi bruker et egenvurderingsskjema, hvor jeg gir meg selv karakterer opp mot måloppnåelse. Dette har vært brukt som et utgangspunkt for samtaler. Det har vært brukt med betydelig fornuft.” (Leder ytre etat)

Så langt har vi diskutert hvem som stiller krav og hva slags krav som stilles. For rundt 20 prosent av lederne på lederlønn er imidlertid disse prosessene helt fraværende, eller kravene som settes følges opp på en direkte dårlig måte:

- ”Departementet benytter seg ikke av de strukturer og prosesser som systemet legger opp til. Jeg har ikke stillings- og resultatkrav utover det som er vanlig etatsstyring. Jeg har ikke skrevet under ny avtale de siste 3 årene, og jeg har aldri hatt en vanlig medarbeidersamtale.” (Leder ytre etat)
- ”Den siste lønnskontrakten min er fra desember 2006. Jeg har en følelse av at departementet ikke tar kontrakten på alvor. Jeg har en del spesielle resultatkrav i kontrakten, men jeg blir ikke målt på det. Vurderingsskjemaet er primitivt og følges heller ikke opp. [...] Vi diskuterer ikke krav noe særlig. Vi diskuterer etatens utfordringer, men diskusjonen knyttes ikke opp mot lederlønnskontrakten.” (Leder ytre etat)
- ”Også hvis man ser bort fra det med lønn, så synes jeg ikke at diskusjonen rundt mål og resultater fungerte så godt. Det hele hadde ikke noe særlig motivasjonseffekt for meg.” (Ekspedisjonssjef)

For å oppsummere så langt: Innføringen av lederlønnssystemet med lederlønnskontrakter har bidratt til at det settes krav til et klart flertall av lederne på systemet. Kravene kommer i tillegg til og utfyller krav i andre styringsdokumenter. Over halvparten av lederne foreslår selv kravene som settes. Rundt to tredjedeler av lederne har virksomhetsspesifikke krav, resten har kun generelle krav. Bare rundt en fjerdedel har krav som går på lederstil, lederteam og arbeidsmiljø. Stillings- og resultatkravene baserer seg stort sett på skjønn, men mer kvantitative mål forekommer også.

Det er både en styrke og en svakhet at så mange av lederne selv forslår egne krav. Lederne synes å ta denne oppgaven alvorlig, og prosessen gir dermed et godt eierskap til målene og en sterk forpliktelse til å innfri de målene som settes. Den sterke forankringen hos den enkelte leder gir en god motivasjonsmessig effekt, samtidig som kravene blir mer spesifikke og relevante for den enkelte lederen. Det er imidlertid usikkert om en slik prosess gir en god styring av den enkelte leder og den enheten han eller hun leder. Retningen blir stort sett bestemt av lederen selv og ikke av den som har styrings- og oppfølgingsansvaret. Og den enkelte leder kan bli fristet til å sette mål som er relativt enkle å oppnå.

Det kan også være en svakhet ved systemet at så mange som rundt en tredjedel ikke har virksomhetsspesifikke krav og at hele tre-fjerdedeler ikke har personlige krav. Dette kan bety at resultatoppfølgingen blir mer overflattisk, og at enheten i praksis ikke styres på en ordentlig måte.

Vi vil imidlertid *ikke* anbefale at det styres sentralt hvem som skal foreslå resultat- og stillingskravene eller hvordan kravene skal utformes. Det kan være farlig å presse ledere som ikke har den nødvendige kompetansen, eller erfaringen, til å sette veldig konkrete krav for sine underordnede, jamfør vår diskusjon i kapittel 2.3, hvor vi peker på faren for å vri oppmerksomheten vekk fra viktige områder. Det er uansett den store styrken og den store svakheten ved et hvert styringsverktøy at gevinsten ved å bruke verktøyet avhenger kritisk av hvordan lederen velger å bruke det. At systemet er fleksibelt og gir rom for flere styrings-

strategier er derfor etter vår mening en styrke totalt sett. Ikke minst er det viktig at verktøyet kan justeres over tid for å møte aktuelle utfordringer:

- ”Systemet fungerer ved at det gir rom for tøffere krav og strengere oppfølging når det er behov for det, for eksempel ved organisasjonsendringer. Det er et relativt fleksibelt system som kan brukes i forskjelligartede situasjoner; et nyttig verktøy.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg mener at kravene må forandres over tid, ellers blir det enda mer ritualpreget enn det allerede er.” (Fersk ekspedisjonssjef)

Et styringsverktøy skal nettopp være et verktøy for en leder med styrings- og oppfølgingsansvar. Lederen må derfor ha stor frihet til å sette kravene som passer i den aktuelle styrings-situasjonen. Systemet slik det er utformet gir rom for dette. Men vi vil også anbefale at lederne gis veiledning og opplæring i hvordan verktøyene kan brukes, både for å utnytte de mulighetene verktøyene gir og for å unngå for store negative effekter. For hvor egne erfaringer diskuteres kan være nyttige i så måte.

4.2 Lønn opp mot oppnådde resultater

I Tabell 15 side 25 så vi at *belønning for oppnådde resultater* er viktig når ledere med styrings- og oppfølgingsansvar skal gi høyere delkategori eller individuelle tillegg til andre ledere på lederlønnssystemet. Det er det tredje viktigste kriteriet for delkategorijusteringer. 12 prosent sier at kriteriet er *svært viktig*, og 49 prosent sier det er *viktig* (N=33).

For de individuelle tilleggene er imidlertid oppnådde resultater det viktigste kriteriet. 27 prosent anser kriteriet for å være *svært viktig* og 55 prosent mener det er *viktig* (N=33). De resterende 18 prosent fordeler seg jevnt på svarene *av betydning* og *liten betydning*. Ingen mente at kriteriet var irrelevant.

I spørreundersøkelsen har vi også spurt mottakerne av de individuelle tilleggene om hvilke kriterier *de* tror at vektlegges ved justeringer, se Tabell 28. Det viser seg at det er relativt stor enighet mellom dem som gir og dem som mottar tillegg om den relative viktigheten av de kriterier som legges til grunn. Begge gruppene mener at *belønning for oppnådde resultater* er det viktigste kriteriet.³⁶ Det er imidlertid verdt å merke seg at mens over 82 prosent av dem som gir tillegg sier at resultater er *viktige* eller *svært viktige*, så er det bare 54 prosent av mottakerne som tror det samme.

³⁶ Den eneste virkelige markante forskjellen i oppfatninger består i at mens mottakerne tror at å *hindre oppsigelse* er et viktig kriterium, så er det faktisk det nest viktigste kriteriet for de som gir individuelle tillegg. Men denne forskjellen kan kanskje forklares ved at spørsmålsstillingen er asymmetrisk i forhold til hva som skjer på ansettelsestidspunktet og senere. De som gir de individuelle tilleggene bruker muligens dette kriteriet mer ved ansettelsestidspunktet enn når de justerer tilleggene på et senere tidspunkt.

	(N=33) Hvilke kriterier legger du typisk til grunn ved tildeling eller justering av individuelt tillegg?	(N=130) Hvilke faktorer tror du har ligget til grunn ved justering av det individuelle tillegget?	Diff.
Stillingsinnhold - evt. endring	3,4	2,5	0,8
Offentlig eksponering	3,2	2,1	1,1
Sammenlikning med andre stillinger i staten	3,2	3,1	0,1
Utdanning	2,6	1,8	0,7
Erfaring	3,1	3,0	0,1
Sikre samlet avlønning for å enten rekruttere eller hindre avgang av lederen	3,6	2,1	1,5
Belønning for oppnådde resultater	4,0	3,5	0,5
Politiske føringer / pålagte lønnsrammer	2,9	2,4	0,5
Justering slik at tillegget i % skal være det samme som før kategorilønnen ble endret	2,2	2,0	0,2
Gjennomsnitt	3,1	2,5	0,6

Tabell 28. Kriterier som legges til grunn for individuelle tillegg av dem som gir tilleggene (N=33) og av dem som mottar dem (N=130)³⁷.
(1:Irrelevant, 2:Liten betydning, 3:Av betydning, 4:Viktig, 5:SVært viktig)

Noen av lederne vi intervjuet var svært klare på at de har resultatbasert lønn:

- ”Endring i individuelt tillegg er knyttet til måloppnåelse. [...] De endringene som ble foretatt for meg av tillegg og delkategori var klart resultattilknyttet og ble gitt som en pakke.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Lønna er resultatavhengig. Prestasjonsevne varierer veldig mye på huset i forhold til [...] å levere faglig solide, politisk riktige innspill på en god retorisk form. Man blir belønnet for dette, selv om altså [lønns-] forskjellene er små.” (Ekspedisjonssjef)

Andre intervjuobjekt antar at lønnen er resultatbasert, selv om dette ikke diskuteres eksplisitt i medarbeidersamtalene:

- ”Jeg tror det er en blanding om lønn påvirkes av ansvarsområde, av hvordan en skjøtter jobben sin og av hvordan avdelingen gjør det. Jeg håper at lønn påvirkes av resultatene! Jeg får imidlertid bare svaret formidlet, så jeg vet ikke hva som blir lagt til grunn i praksis. Jeg vet derfor ikke helt hva som har ligget til grunn for den oppjusteringen som har skjedd de siste 2-3 årene.” (Ekspedisjonssjef)

Mange av lederne vi intervjuet (rundt to tredjedeler av dem som svarte på dette spørsmålet) var imidlertid klare på at det ikke er noen særlig sammenheng mellom resultater og lønn hos dem (til tross for at de fleste av lederne deres sier at de tar slike hensyn):

- ”Hos oss er det stort sett blitt automatikk også når det gjelder individuelle tillegg. Det vi gjør her er å se på sluttsammen. Mine ekspedisjonssjefer er mest opptatt av likhet.” (Departementsråd)

³⁷ Tallene i høyre kolonne inkluderer svarene fra de 33 lederne som har svart i venstre kolonne, men nå svarer de altså som arbeidstakere. Det gir ingen endring i tallene av betydning om disse trekkes ut. Det er kun respondenter som har fått justert sitt individuelle tillegg som har svart på dette spørsmålet.

- ”Jeg opplever ikke at det er noen sammenheng mellom resultater og lønn. [...] Med den praktiseringen jeg opplever er det lite vits i dette systemet.” (Leder ytre etat)
- ”Tilleggene og lønnsutviklingen [...] blir gaver fra oven: - Bestefar synes jeg har gjort en god jobb, klapper meg på skulderen og gir meg en seddel.” (Leder ytre etat)

Mens andre igjen ikke aner om resultatet påvirker lønnen:

- ”Jeg har ingen følelse av om dette påvirker lønn. Men ser jo at lønnen går oppover. Prosess bortsett fra lønn fungerer fint.” (Leder ytre etat)
- ”Jeg har ikke peiling på hvilke kriterier som lå til grunn da stillingen ble innplassert, og jeg har heller ikke peiling på hvilke kriterier som de individuelle tilleggene fordeles etter. Det virker veldig tilfeldig, men jeg vet ikke om det er det.” (Leder ytre etat)
- ”Dette er ikke til å svare på. Departementsråden er veldig utydelig.” (Ekspedisjonssjef)

Det er verdt å merke seg at det som menes med resultatbasert avlønning i praksis er at økningen i det individuelle tillegget påvirkes av resultatene. Det er altså ikke slik at tillegget reduseres ved dårligere resultater, men en eventuell økning i tillegget kan utebli.³⁸ Fra 2006 til 2007 fikk rundt halvparten av lederne ikke noen økning av sitt individuelle tillegg. I praksis er nok dette i stor grad på grunn av lønnspolitikken og manglende lønnsrammer i det enkelte departement, men flere av lederne vi intervjuet understrekte at også manglende resultater kan ha hatt betydning i noen av tilfellene:

- ”Jeg er ikke så sikker på om lønn brukes aktivt for å belønne gode resultater. Men ved fravær av resultater, så blir det også fravær av lønnsopprykk. Dette har vært tilfelle for en etatssjef hos oss i en periode, men nå er vi godt fornøyd.” (Ekspedisjonssjef)

Flere påpeker at slik systemet oppfattes i dag ville en reduksjon av det individuelle tillegget virke negativt inn på motivasjonen:

- ”Å sette ned tillegget ville [...] vært lite effektivt for å motivere.” (Departementsråd)

Mens andre etterlyser nettopp slike reduksjoner:

- ”Jeg har aldri hørt om at tillegg tas bort. Hvis tillegg skal ha noen logisk begrunnelse, må noen gå ned.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg skulle ønske at man i enda større grad kunne bruke personlige tillegg og at det ble brukt begge veier (tatt vekk når resultatene uteblir).” (Ekspedisjonssjef)

Det er interessant at blant lederne vi intervjuet som sa at de hadde resultatbasert avlønning (altså i den forstand at tillegget står stille når resultatene uteblir), så var det ingen som var negative til resultatbasert lønn, selv om flere påpekte at motivasjonseffekten var moderat:

- ”Systemet virker etter intensjonene både som motiverende og ved at det gir nødvendig fleksibilitet ved ekstern rekruttering.” (Leder ytre etat)
- ”Jeg vil ikke si at dette er en viktig motivasjonsfaktor, men anerkjennelse er viktig. [...] Man skal jobbe for tillegg, og ikke få dem automatisk.” (Ekspedisjonssjef)

³⁸ Det er riktignok flere eksempler på at individuelle tillegg har blitt redusert, men da som følge av en økning i kategorilønnen (enten ved at hovedkategori eller delkategori er blitt forandret). Når kategorilønnen har blitt økt, kan individuelle tillegg bli redusert for at ikke totallønnsøkningen skal bli urimelig stor.

- ”Jeg motiveres ikke av å få belønning, men hvis jeg får høy lønn, vil jeg gjøre alt for å leve opp til den høye lønna. Må da gjøre rett og skjel for de pengene jeg får. De 30 prosentene jeg får motiverer meg sånn sett.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Om det påvirker motivasjonen: Godt spørsmål. Ikke i alt for stor grad. [...] Jeg har fått positiv motivasjon av den høyere lønnen jeg har fått de siste tre årene. Lønn er imidlertid ikke det eneste som betyr noe.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Systemet virker OK [for å motivere ledere], men det viktigste for motivasjonen er at oppgavene er spennende.” (Departementsråd)

Erfaringene med resultatbasert avlønning er altså ganske gode, der det er innført. Og blant lederne i intervjuene våre som sier de ikke har resultatbasert avlønning, er det mange som gjerne skulle hatt det:

- ”Lønnsendringene er stort sett knyttet til oppgaveendringer, ikke markedsforhold eller prestasjoner, og her er det nok forbedringspotensialer. Systemet virker slik sett ikke motiverende.” (Leder i ytre etat)
- ”Det burde være slik at det individuelle tillegget varierer med resultatet. Jeg opplever ikke at det er i slik i dag.” (Leder ytre etat)
- ”Jeg ville likt å ha personlige krav, måles på disse og gjerne knyttet dem opp mot lønnen. [...] Det er litt sånn i staten at vi er skal være trauste slitere. Det er belønning nok å få gå på jobben.” (Leder ytre etat)
- ”Jeg er skuffet over at lederlønnssystemet ikke blir praktisert slik intensjonen etter min oppfatning var ved etableringen av ordningen. Intensjonen var god og riktig. Realiteten er blitt en annen.” (Leder ytre etat)
- ”Hvis ikke systemet brukes etter intensjonen, ville det sannsynligvis vært enklere å dytte folk inn på et lønnstrinn og betale folk etter det.” (Ekspedisjonssjef)

Vi fikk også mange kommentarer i spørreundersøkelsen fra ledere som etterspør både en mer aktiv justering av de personlige tilleggene basert på resultater og at justeringene er større i kroneverdi. Dette er noen av kommentarene respondentene skrev helt innledningsvis i spørreundersøkelsen:

- ”Svak kobling mellom resultater og individuelt tillegg”
- ”Kan ikke se at der er noen som helst sammenheng mellom innsats resultater og lønn”
- ”Tillegg bør være rent resultatbasert.”
- ”Når man finner grunn til å justere de personlige tilleggene er man tydeligvis bundet av begrensninger som gjør det provoserende smått.”
- ”Den forespeilede fleksibilitet i forhold til personlige tillegg fungerer ikke.”

Ferske ledere i lederlønnssystemet som vi snakket med er spesielt positive til systemet og håper at lønnen er resultatbasert i praksis:³⁹

- ”Jeg vet ikke hvordan de bruker dette systemet - hva praksis er - men jeg håper systemet brukes aktivt. [...] Synes at prestasjonsaspektet skal være viktig for det

³⁹ En av de ferske lederne trodde også at de individuelle tilleggene blir redusert når resultatene uteblir (selv om dette altså ikke er tilfellet i praksis).

individuelle tillegget i en slik stilling – spesielt siden jobbsikkerheten er så god ellers.”
(Fersk ekspedisjonssjef)

- ”Jeg antar at økning er basert på departementsrådets vurdering av hvordan jeg har gjort det, samt en vurdering av det ansvaret som jeg skal ha fremover. [...] Jeg ser på det individuelle tillegget som et bevis på at de synes jeg gjør jobben min.” (Relativt fersk ekspedisjonssjef)

For å oppsummere dette delkapittelet: I gjennomsnitt mener lederne at oppnådde resultater er den viktigste faktoren for justering av individuelle tillegg. Det er imidlertid bare halvparten som tror at resultatene er viktige. Og selv blant disse er det flere som er misfornøyde, fordi det er uklart hva som faktisk legges til grunn. Knytningen mot resultater blir for indirekte og svak. Dette illustreres ved at 62 prosent er misfornøyde med praktiseringen av lederlønnsordningen, til tross for at 69 prosent er fornøyd med utformingen (N = 181).

Ingen av lederne med resultatbasert lønn er misfornøyde med dette. Men noen ledere etterspør en tettere kobling, eller høyere kronebeløp. (Det er imidlertid noen ledere uten resultatbasert lønn som heller ikke ønsker å få det.)

Flertallet av lederne på lederlønnsordningen synes altså å være positive til at lønnen skal være resultatbasert (i alle fall i svak forstand ved at økning i tillegg uteblir når resultatene uteblir). Dette er i tråd med trendene i det norske samfunnet for øvrig, som vi diskuterte i kapittel 2. Det er verdt å merke seg at de ferskeste lederne er spesielt positive. Disse kan bli skuffet når de oppdager hvordan systemet fungerer i praksis. For det er stor variasjon i bruken av lederlønnssystemet på tvers av departementene. Vi vil komme tilbake til dette poenget i kapittel 5, hvor vi diskuterer rollene til de ulike aktørene i lederlønnssystemet.

4.3 Medarbeidersamtalen

For det store flertallet av lederne på lederlønn, 85 prosent, gjennomføres det årlige samtaler. Men det er også 10 prosent som kun har samtaler hvert annet år eller bare av og til (N=185). Og for 5 prosent av lederne gjennomføres det aldri medarbeidersamtaler. I de underliggende etatene (blant etatssjefene og lederne under) er det en noe større andel som ikke har årlige samtaler (21 prosent) enn i departementene (8 prosent), hvor dette bare er en problemstilling for en del departementsråder (som ikke har slike samtaler med sin statsråd) og noen svært få ekspedisjonssjefer.

Det varierer i hvilken grad det savnes å ikke å ha en medarbeidersamtale, men det er interessant å merke seg at flere av dem som ikke har det, selv gjennomfører slike samtaler for egne medarbeidere:

- ”Jeg har stort sett hatt gode statsråder som sammen med administrasjonsavdelingen har sikret meg god lønn. Formaliserte krav eller oppfølgingssamtaler er det derimot mindre av. [...] Opplegget med årlige samtaler praktiseres for mine underordnede.” (Departementsråd)
- ”Jeg har aldri hatt en vanlig medarbeidersamtale som det er foreskrevet i lederlønnssystemet. [...] Jeg vet jeg gjør en veldig god jobb og har egentlig ikke behov for medarbeidersamtale. [...] Jeg gjennomfører selv medarbeidersamtaler med mine underordnede. Jeg synes generelt at medarbeidersamtaler er velegnede anledninger til å ta opp litt vanskelige tema. Det virker ikke så truende da, fordi det er litt forventet.” (Leder ytre etat)

- ”Det har i liten grad vært kjørt formelle års-samtaler, men jeg er sterkt eksponert mot min leder, og jeg får løpende tilbakemeldinger, så det er ikke noe stort savn.” (Leder ytre etat)
- ”Det tok 20 måneder før jeg fikk tvunget meg til min første medarbeidersamtale.” (Leder ytre etat)

Bare 15 prosent av respondentene (N=174) svarer at medarbeidersamtalen fungerer *dårlig* eller *svært dårlig* for å følge opp stillings- og resultatkravene i lederlønnskontrakten. 43 prosent svarer at det fungerer *OK*, mens 42 prosent svarer at det fungerer *godt* eller *svært godt*. Lederne svarer omtrent det samme på spørsmålet om medarbeidersamtalen fungerer godt for å følge opp andre mål eller krav som finnes i tildelingsbrev, disponeringsskriv eller andre styringsdokumenter. Her er to eksempler på kommentarer fra ledere som mener samtalen fungerer greit:

- ”Årlige samtaler har fungert greit, men generelt har jeg stor grad av åpenhet med statsrådene uansett.” (Departementsråd)
- ”De årlige medarbeidersamtalene fungerer godt nå – og mye bedre enn tidligere. For 15 år siden og nå er to forskjellige verdener, selv om de som begynner i dag kanskje mener at samtalen kunne vært enda bedre?” (Leder ytre etat)

Mange peker på at lederlønnssystemet sørger for at samtalen gjennomføres og at lederlønnskontrakten gjør medarbeidersamtalene mer meningsfulle

- ”Lederlønnssystemet er irrelevant i den daglige evaluering og oppfølging av lederne, men den er et sikringsinstrument dersom dette ikke fungerer. [...] Lederlønnssystemet er likevel nyttig ved at det tvinger fram en rolig personalsamtale årlig.” (Departementsråd)
- ”Det er fint med lederlønnskontrakt. Vi inngår ikke kontrakt på samme måte med statlige ledere som ikke er med i systemet. Vi har medarbeidersamtaler også med disse – men ikke så strukturert, fordi de ikke har kontrakt.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Lederlønnssystemet gir struktur for en god dialog. [...] Hvis ikke insentivstrukturen hadde vært knyttet opp mot en evaluering, blir medarbeidersamtalen og evalueringen gjerne litt proforma. Jeg er for øvrig ikke dogmatisk på dette. Jeg er ikke så opptatt av systemets detaljer. Jeg er mer opptatt av at prosessen er positiv.” (Ekspedisjonssjef)
- ”[Lederlønnssystemet] fremtvinger en annen type diskusjon, fordi man må inn i kontrakten, og det gir en mer strukturert diskusjon rundt lederrollen.” (Ekspedisjonssjef)

Mindretallet som generelt er kritiske til hvordan samtalen gjennomføres savner gjerne en bedre gjennomgang av resultater opp mot målene som er satt

- ”Det har vært årlige medarbeidersamtaler. De har vært veldig dårlige og kan oppsummeres slik: -Det går vel greit, vel? -Ja, det gjør det. -Noen spesielle utfordringer? -Nei. -Fint. Det blir en tullesamtale.” (Ekspedisjonssjef)

Når det gjelder verdien av medarbeidersamtalene for å følge opp resultatkravene, kommenterer flere at forberedelsene er viktige. Inntrykket vårt fra intervjuene våre er at mange ledere forbereder seg godt til samtalen:

- ”Hvert år lager jeg en årsrapport over mine og etatens resultater med skisse til nye krav for kommende år. Dette danner grunnlaget for diskusjonene i medarbeidersamtalen.” (Leder ytre etat)
- ”Samtalene er grundige. Og hvis man selv forbereder seg, blir det en god samtale.” (Leder ytre etat)
- ”Når det gjelder ledere i ytre etat, har lederkontrakten fått det hele mer i system enn tidligere. Lederne er godt forberedt når de kommer (de er spent), og bare det i seg selv er positivt. [...] Vi hadde også medarbeidersamtaler tidligere, men da var det ikke så gjennomført på alle områder. [...] Systemet gjør at lederne har ekstra fokus på å gjøre opp status og forberede seg på medarbeidersamtaler.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg skriver en egen vurdering / tilbakemelding til de særskilte oppfølgingspunktene som er angitt i lederlønnskontrakten. I 2007 var denne på 14 sider. Som grunnlag for samtalen er det også en oversikt (tabell) over måloppnåelse for ulike resultatområder, med en egen vurdering av måloppnåelse (ja/nei) på 4 sider, samt et skjema for rapportering av avvik for de områdene hvor det er manglende måloppnåelse (5-6 sider).” (Leder ytre etat)

I spørreundersøkelsen spurte vi lederne også om hvordan medarbeidersamtalen fungerer for å diskutere lønnsnivå og lønnsutvikling, samt hvordan eventuelle diskusjoner rundt lønn knyttes opp mot målene og kravene som er satt. Her er bildet mer negativt. På begge disse to spørsmålene svarer rundt halvparten at samtalen fungerer *svært dårlig* eller *dårlig* i så måte (N=174). Bare 18-19 prosent mener at de fungerer *godt* eller *svært godt*. Resten svarer at de fungerer *OK*.

I intervjuene kommer det frem at lønn er en relativt viktig del av medarbeidersamtalen kun for rundt en tredjedel av lederne. Mange ønsker et større fokus på lønn i samtalen, men det er også noen få som synes det er ubehagelig å snakke om egen lønn:

- ”Når det gjelder resultater, så knytter vi de direkte opp mot lønn i samtalen. Det forklares at økningen kommer på grunnlag av resultater.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg må mase meg til mer lønn.” (Leder ytre etat)
- ”Jeg tok selv initiativet til å snakke om lønn. Min overordnede hadde i utgangspunktet ikke tenkt å diskutere det.” (Leder ytre etat)
- ”Det er litt ubehagelig at medarbeidersamtalen alltid ender opp i en diskusjon rundt lønn.” (Ekspedisjonssjef)

For rundt en tredjedel av lederne nevnes lønn, men det forhandles ikke:

- ”Lønn har ikke vært diskusjonstema, men har vært nevnt av departementsråden på slutten av samtalen. Departementsråden har da gjerne sagt at [han/hun] skal forsøke å få til en viss regulering. [...] Om jeg har savnet en mer konkret diskusjon av lønn? Egentlig ikke, men det er kanskje fordi jeg erkjenner hvordan det med lønn er i staten. Hvis systemet hadde vært mer fleksibelt, ville jeg nok ha nevnt dette med lønn i en slik samtale og argumentert i forhold til det [for mer lønn]. Vi er systempåvirket i så måte.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Ingen reell lønnsamtale, men greit nok. Jeg er den part som ”må forstå” at det ikke egentlig handler om å diskutere lønnsnivå/lønnsutvikling” (Ekspedisjonssjef)

Og for den siste tredjedelen er lønn over hodet ikke et tema:

- ”Lønn har ikke vært tatt opp i samtalene med meg.” (Leder ytre etat)
- ”Jeg opplevde at lønn ikke var noe tema, og at min leder ikke hadde noen påvirkningsmulighet når det gjaldt lønn i forhold til meg.” (Leder ytre etat)

Sitatene illustrer forklaringene er sammensatte på hvorfor lønn blir diskutert så lite i medarbeidersamtalene og at lederne ofte er misfornøyde med den måten lønn blir diskutert på. Nedenfor har vi forsøkt å oppsummere de mulige forklaringsfaktorene:

- a) For mange knyttes lønn ikke opp mot resultater, og det gjør det mindre aktuelt å ta opp lønn i medarbeidersamtalen (se forrige delkapittel).
- b) Ledere med styrings- og oppfølgingsansvar har ikke selv full styring med hvilke tillegg som skal gis, eller de mangler budsjetttrammer for å gi slike tillegg. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.
- c) Lederne er ikke så opptatt av lønn, og det er heller ikke en kultur for å diskutere lønn blant lederne på lederlønnssystemet (se kapittel 3.5).
- d) Det er vanskelig å snakke om lønn, og flere ledere skygger derfor unna temaet, både som leder for andre ledere og som arbeidstaker.

I dette delkapittelet har vi sett at lederlønnssystemet har ført til at det gjennomføres medarbeidersamtaler jevnlig for de aller fleste lederne på lederlønn. Dette verdsettes av lederne. Det er ingen som har medarbeidersamtaler som sier at de ikke vil ha det. Samtidig påpekes det at lederlønnskontrakten gir et godt utgangspunkt og en god struktur for de samtalene som gjennomføres, for å diskutere kravene som er satt til enheten og stillingen. Det er større misnøye med hvordan lønn tas opp i medarbeidersamtalene (eller at det overhodet ikke diskuteres). De fleste synes å mene at det ville være bra om lønn i større grad ble gjort til et tema under samtalene, knyttet opp mot en diskusjon av de resultatene som er oppnådd.

4.4 Konklusjon

I dette kapittelet har vi sett at lederlønnssystemet må betegnes som et svært vellykket virkemiddel i arbeidet med å skape en god kultur rundt kravsetting og oppfølging, med medarbeidersamtalen som den årlige milepælen. De fleste synes at disse prosessene gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Riktignok er det ledere som etterlyser mer konkrete mål og en bedre diskusjon av resultatene opp mot de målene som er satt, men det er etablert en arena for disse spørsmålene, og utviklingen synes å gå i positiv retning for de fleste lederne på lederlønn. Det er også verdt å merke seg at det er ingen av lederne som mener at det er for mye kravsetting og oppfølging. (Det er noen som setter spørsmålsteget ved verdien av disse formelle prosessene i den daglige driften – men også disse ser verdien dersom samarbeidet skulle begynne å skranke).

Mange ledere er imidlertid misfornøyde med at lønningene i for liten grad knyttes opp mot resultatene, både i forhold til å spesifikt diskutere hvordan resultatene har påvirket lønnen og i forhold til uttellingen i antall kroner. Det er også noen som mener at dårlige resultater burde få konsekvenser i form av reduserte individuelle tillegg og ikke bare ved at økningen av tilleggene uteblir. Videre er det mange som påpeker at systemet er litt rotete i dag, i og med at det individuelle tillegget ikke bare baseres på resultater men også på en mengde andre forhold som den enkelte leder ikke har særlig innsikt i. I den forbindelse er det verdt å huske at svært mange av de nyansatte lederne får individuelle tillegg med en gang de blir ansatt, som vi diskuterte i kapittel 2.2. I snitt får de nyansatte 11 prosent av kategorilønnen som

individuelle tillegg (når vi også tar med de nyansatte lederne som ikke får tillegg), mens snittet for alle ansatte er 15 prosent. Denne praksisen svekker mulighetene til å bruke de individuelle tilleggene som belønning for resultater, men den gjenspeiler gjerne at fagdepartementene generelt mener at kategorilønnen er for lav.

Når vi skal forklare hvorfor 62 prosent av lederne er misfornøyde med praktiseringen av lederlønnsordningen, mens bare 31 prosent er misfornøyd med utformingen (N = 181), tror vi at den svake koblingen mellom resultater og lønn i praksis er en viktig faktor. I tillegg er noen ledere naturligvis generelt misfornøyd med lønnsutviklingen for sin gruppe, samt at de på generell basis mener at det i større grad bør differensieres mellom lederne, jamfør vår diskusjon i kapittel 3. Misnøyen samsvarer med forventningene som skapes av de generelle trendene i samfunnet, med større lønnsforskjeller og mer bruk av resultatbasert lønn, som vi diskuterte i kapittel 2.

5 ROLLER OG ANSVAR

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har et sentralt ansvar for å forvalte lederlønnssystemet. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan FAD ivaretar dette ansvaret, samtidig som vi diskuterer den store variasjonen mellom fagdepartementene i hvordan de velger å praktisere lederlønnssystemet lokalt. Vi har viet et eget delkapittel til de spesielle utfordringene vi ser i noen større underliggende etater (som vi her kaller ytre etater). Vi diskuterer også politikernes ansvar både for den samlede lønnsutviklingen og for variasjonen mellom departementene. Til slutt i kapitlet ser vi kort på hvem som er, eller bør være, på lederlønn, samt åremålets rolle.

Samlet sett mener vi at lederlønnssystemet er tjent med en utstrakt delegering av ansvar og myndighet. FAD, fagstatsråder og departementsråder bør alle vurdere ytterligere delegering, for at systemet skal kunne fungere som et godt styringsverktøy for alle som har styrings- og oppfølgingsansvar for ledere i lederlønnssystemet. Uavhengig av delegering (som uansett vil variere mellom fagdepartementene) anbefaler vi at det innledes en dialog på tvers av departementene om hvordan lederlønnssystemet best kan brukes for å møte de utfordringer som de ulike departementene og etatene står overfor.

5.1 FADs rolle og ansvar

Mange av lederne vi intervjuet klaget på at lederlønnssystemet er for rigid og mangler fleksibilitet. Allerede i innledningen av intervjuene våre, på spørsmål om hvordan lederne generelt opplever lederlønnsordningen, kommenterte rundt 40 prosent av lederne dette. Noe av denne rigiditeten må FAD ta ansvaret for. Vi vil komme tilbake til fagdepartementenes rolle i neste delkapittel.

Kritikken mot FAD går særlig på to forhold. For det første oppleves det som krevende å få nye ledere inn i systemet:

- ”FAD ville ikke ta inn lederen av den etaten som ikke er med i lederlønnsordningen da vi forsøkte det. Vet ikke hva begrunnelsen var – vi fikk aldri noen begrunnelse fra FAD. I stuss om hvorfor det ble avslag.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Det er krevende å få noen nye ledere inn i systemet som ikke er der. Det tok svært lang tid før det ble akseptert for noen ledere som jeg hadde ansvar for, og vi skjønnte ikke hvorfor. Den aktuelle etaten var større enn en etat som allerede var inne i systemet.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg er særdeles misfornøyd med at jeg som departementsråd ikke kan ta ledere inn i systemet.” (Departementsråd)

For det andre oppleves det som krevende å få hovedkategori justert for en leder som allerede er på lederlønnssystemet:

- ”FAD har stort sett fungert som buffer (i betydningen bremsekloss) når det gjelder å gjøre noe med hovedkategoriene. Det var en veldig kamp da jeg prøvde å gjøre noe for en av mine ansatte.” (Departementsråd)
- ”FAD er ekstremt rigide og trege ved innplasseringsvurderinger. Dette gjør at man blir for lite fleksible i å endre lønns pakken ved omorganiseringer og krevende

rekrutteringssituasjoner. Jeg har en gang brukt 2 år på en hovedkategoriendring.” (Departementsråd)

- ”Justeringer av hovedkategorier i FAD går svært tregt. [...] FAD er fjernt, passive og på etterskudd.” (Departementsråd)

Noen mener sågar at praktiseringen av systemet fra FAD sin side gjør at det er bedre å ha medarbeiderne på tarifflønn isteden:

- ”Lederlønnssystemet er slik at det er klart bedre å ha mine medarbeidere i tariff-avlønnede stillinger. Systemet og FADs praktisering av dette er lite hensiktsmessig, generelt rigid og eksponert mot det personlige skjønnet til den aktuelle FAD-statsråden.” (Ekspedisjonssjef)

Vi kommer tilbake til det første spørsmålet, hvem som skal være på lederlønnssystemet, i delkapittel 5.5. Vi vil nå se nærmere på hvilke hovedkategorier som blir brukt av FAD, både ved innplassering av nye ledere og ved justeringer for ledere som allerede er på lederlønnsordningen.

I kapittel 3.2 (se også kapittel 2.1 og 3.1) konkluderte vi med at det er liten lønnsdifferensiering blant lederne på lederlønn. Lønnsforskjellene er svært små sammenliknet med andre grupper av ledere som vi har sammenliknet med. FAD styrer i stor grad dette ved å bestemme hovedkategorier for de enkelte lederne. Ved utgangen av 2007 befant 72 prosent av lederne seg i kategoriene B og C. 4 prosent av lederne var plassert i kategori D og 1 prosent i kategori E. De to øverste kategoriene brukes altså i svært liten grad.

Over de siste 10 årene har det skjedd betydelige endringer i hovedkategoriinnplassering for lederne i lederlønnsordningen. Ser vi på stillinger som har vært besatt av samme person siden 1998, har nesten halvparten, 27 av 60 personer i utvalget, fått byttet sin hovedkategori innen utgangen av 2007. Fra 2006 til 2007 fikk 6 prosent ny hovedkategori (av 249 personer med samme stilling begge årene). Når 5-6 prosent får ny hovedkategori hvert år i 10 år, betyr det at omtrent halvparten får en annen hovedkategori i løpet av hele perioden. Med andre ord ligger frekvensen for hovedkategoriendringer i 2007 på omtrent samme nivå som gjennomsnittet av de ni foregående årene.

Tendensen har vært at ledere i kategori A flyttes over til kategori B, og ledere i kategori B flyttes over til kategori C (om enn i noe mindre grad), mens det har vært få overføringer til kategoriene D og E. Kategoriendringene har derfor ikke ført til større lønnsforskjeller. Faktisk viste vi i Tabell 14 på side 23 at innplassering i og justering av hovedkategorier har bidratt til at lønnsforskjellene relativt sett har gått noe ned de siste 10 årene. Etter vår mening er dette mer interessant enn en vurdering av om antallet justeringer ligger på et fornuftig nivå (som det er betydelig vanskeligere å ha en kvalifisert formening om). Det er helt klart at FAD *ikke* har bidratt til en større lønnsdifferensiering mellom lederne på lederlønn de siste 10 årene, og det er en viktig observasjon når vi vet at lønnsforskjellene ellers i samfunnet har økt betydelig i denne perioden.

Når det er sagt, betyr naturligvis også de beslutninger som tas om justeringer av hovedkategorier mye for de enhetene og personene som det gjelder, og det har også konsekvenser for hvordan delkategorier og individuelle tillegg gis lokalt. Vi har ikke forsøkt å gjøre en overordnet vurdering av i hvilken grad den relative rangeringen av stillingene i lederlønnssystemet er riktig eller gal. Men vi har fått en del kommentarer på dette fra ledere vi intervjuet og i spørreundersøkelsen:

- ”Kategoriene er litt sånn tilfeldige. Litt historisk betinget. Jeg har god grunn til å tro at jeg ble satt inn i samme kategori som forgjengeren. I en annen avdeling var det en

høvding tidligere og denne høyere kategorien ble arvet av den nye ekspedisjonssjefen, men vedkommende får da lavere individuelt tillegg - og tjener totalt sett mindre enn meg. Jeg tror at jeg har nest høyeste lønn av ekspedisjonssjefene. Departementsråden har i sin tilråding til statsråden plussset på arvesølvet (min arvede kategorilønn), slik at totallønnen blir riktigere.” (Ekspedisjonssjef)

- ”Jeg er ikke svært misfornøyd med min lønn (pga store personlige tillegg), men plasseringen av min stilling er ikke fulgt opp i henhold til det som har vært retningslinjene for ordningen. Virksomheten jeg leder har vokst betydelig siden jeg overtok for 14 år siden (ca tre ganger så stor i antall ansatte) uten at dette er vesentlig justert i lederlønnssystemet. I dag er min stilling lavere normert enn enkelte av mine avdelingsdirektører. Når min stilling skal lyses ut etter meg, må den være i en annen kategori om de skal få søkere.” (Leder ytre etat)
- ”Jeg anbefaler at det gjøres noen justeringer i systemet: - Noen er satt helt feil. Det er noen ledere hos oss som har lavere kategori enn andre det er naturlig å sammenlikne seg med. Dette kan ha sammenheng med hvor offensive eller defensive departementet har vært historisk. Det har også vært lite sammenlikninger på tvers av departementene.” (Departementsråd)

Det er interessant å merke seg at bruken av de individuelle tilleggene påvirkes av hovedkategoriinnplassering, og dette klager flere på:

- ”Grunnlønn er for lav i forhold til hva som er ønskelig med reell avlønning. Det blir dermed unødvendig store individuelle tillegg.” (Leder ytre etat)
- ”Strukturen er i og for seg god, men balansen mellom basislønn og tillegg praktiseres noe pragmatisk. Slik det er nå, opplever jeg det litt tilfeldig om basis eller tillegg reguleres. Tillegg bør være rent resultatbasert.” (Leder ytre etat)
- ”I utgangspunktet bør innplassering i delkategori reflektere stillingens innhold og ansvar (ansvar er ikke tatt med som en faktor i oversikten ovenfor), mens resultater og erfaring bør reflekteres i personlig tillegg. Fordi systemet er rigid, er det ikke alltid mulig å legge dette til grunn.” (Leder i et departement)
- ”FAD er ekstremt rigide og trege ved innplasseringsvurderinger. [...] En viktig konsekvens er at departementet må misbruke det individuelle tillegget for å nå opp i samlet lønnsnivå siden man ikke oppnår rett kategoriinnplassering. Dette bryter med prinsippet i systemet.” (Departementsråd)

En del av kommentarene som vi har gjengitt går ikke på de beslutninger som tas men på selve saksbehandlingsprosessen. Av 21 respondenter i spørreundersøkelsen som har styrings- og oppfølgingsansvar overfor andre ledere på lederlønn, og som også har foreslått justeringer av hovedkategori, svarer 16 at de er *enige* (8 stk.) eller *delvis enige* (8 stk.) i at saksbehandlingen i FAD tok for lang tid. Bare 3 er *uenige*, mens 2 *vet ikke*.

Av de 15 som har svart på om dialogen med FAD underveis i prosessen var god, svarer bare 2 at de er *enige* i det. 7 er *delvis enige*, mens 6 er *uenige*.

10 av 20 er *enige* i at kriteriene for endring av hovedkategori er uklare, 7 er *delvis enige* og bare 3 er *uenige*.

Det er altså en del misnøye med både prosessen for å endre hovedkategorier (tiden det tar, dialogen underveis og uklare kriterier for de beslutninger som tas) og med selve beslutningene som tas (hvem som tas inn i systemet og justering av hovedkategori). Noe av misnøyen oppstår sikkert fordi FAD ikke begrunner sine beslutninger.

Men flertallet av lederne med styrings- og oppfølgingsansvar savner *ikke* flere og mer dekkende skriftlige veiledninger (bare 2 av 31 er *enige* i at de savner dette, 11 er *delvis enige*, 16 er *uenige*, mens 5 *vet ikke*). De savner heller *ikke* faglig støtte i enkelte innplasseringer/justeringer (bare 2 av 32 er *enige* i at de savner dette, 7 er *delvis enige*, 20 er *uenige*, mens 3 *vet ikke*). Når det gjelder mer konkret støtte i krevende omplasseringer/avgangssituasjoner er bildet litt mer nyansert. Bare 4 av 32 er *enige* i at de savner slik støtte, men 11 er *delvis enige*. 11 er *uenige* og 6 *vet ikke*.

I spørreundersøkelsen spurte vi videre lederne med styrings- og oppfølgingsansvar om det bør være en endret ansvarsdeling for lederlønnssystemet. Disse spørsmålene gikk både til de som har foreslått justeringer av hovedkategori og de som ikke har det. Av de 27 som har gjort seg opp en mening om dette spørsmålet svarer 20 (74 %) at det er hensiktsmessig at FAD fortsatt fastsetter *kriteriene for hovedkategoriene*. Men 18 av 26 mener at det *ikke* er hensiktsmessig at FAD bestemmer *innplasseringer og endringer av hovedkategoriene*. 8 mener at det *er* hensiktsmessig, mens 7 er usikre. Flertallet som vil ha innplasseringene og justeringene delegert til departementene vil altså at FAD bestemmer kriterier og retningslinjer:

- ”Generell innplasserings- og endringsfullmakt burde ligge i hvert departement, men innenfor generelle retningslinjer fra FAD som kombinerer nøkternhet og fleksibilitet.” (Leder i et departement)

Mindretallet, som vil at FAD fortsatt også skal bestemme innplasseringer og justeringer, er oppatt av likebehandling mellom departementsområder og faren for en lønns spiral:

- ”Jeg tror FAD kan/bør ha et sterkere grep på innplassering av stillinger i kategorier for å sikre større grad av likebehandling mellom departementsområder” (Leder i et departement)
- ”Det er ikke hensiktsmessig slik det er i dag, men jeg er usikker på om det er mulig å få en mer fleksibel modell som ikke samtidig bidrar til en lønns spiral.” (Leder i et departement)

En departementsråd vi intervjuet påpekte at det eventuelt kan delegeres hvem som er med i lederlønnsordningen, mens FAD fortsatt kan bestemme hovedkategori:

- ”Mer skulle vært delegert til departementene. [...] Jeg er særdeles misfornøyd med at jeg som departementsråd ikke kan ta ledere inn i systemet. [...] Det er greit at FAD bestemmer hovedkategori.” (Departementsråd)

Når det gjelder kravene til lederlønnskontrakt og medarbeidersamtale, synes de å være lite omstridt. Som vi var inne på i kapittel 4, mener mange av lederne at lederlønnskontrakten gir en god struktur for kravsetting og oppfølging. Vi har fått noen få kommentarer på at det blir vel mye ”papirmølle” rundt stillingsbeskrivelse, resultatkrav og evaluering, og at dette kunne vært gjennomført på en enklere måte med samme nytte. Men det er ikke veldig mange som har kommentert dette. Vi diskuterte også i kapittel 4 om det burde vært stilt strengere krav til hva slags stillings- og resultatkrav som skal stilles til den enkelte leder, men konkluderte der med at det kunne være mer ødeleggende enn det ville gagne, fordi påtvunget styring kan gi for stor fokus på enkeltområder, til fortrengsel for andre viktige områder (såkalte vridnings-effekter).

Ledere vi har snakket med klager både over for liten lønnsdifferensiering og at selve lederlønnsnivået er for lavt:

- ”Lønnsnivået for lederlønnssystemet er for lavt og for komprimert.” (Leder i et departement)

Avslutningsvis i dette delkapittelet skal vi se nærmere på FADs rolle for å sikre lederne en lønnsvekst på linje med andre ledere i samfunnet. I kapittel 2.1 så vi at veksten i lederlønn har vært på 6,0 prosent årlig⁴⁰ de siste 10 årene, slik at den gjennomsnittlige lederlønnen har økt fra 545 000 kroner i 1998 til 921 000 kroner i 2007. Av denne økningen står FADs sentrale justeringer av kategorilønn for 63 prosent. Dette betyr at den gjennomsnittlige årlige lønnsøkningen hadde vært 4,1 prosent, dersom fagdepartementene hadde forholdt seg helt passive, se Tabell 29.⁴¹

	Økning 98-07	Bidrag til årlig vekst	Andel
Sentral justering av kategorilønn (hovedkategorier og delkategorier)	237 909	4,1 %	63 %
Endret hovedkategoriinnplassering	28 209	0,4 %	7 %
Endret delkategoriinnplassering	19 820	0,3 %	5 %
Justering individuelle tillegg til samme prosentvise som i 1998	15 956	0,2 %	4 %
Økt prosentvise for individuelle tillegg	74 378	1,0 %	20 %
Total lønnsøkning	376 273	6,0 %	100 %

*Tabell 29. Dekomponert lønnsøkning fra 1998 til 2007
(basert på gjennomsnittet for alle ansatte de to årene).*

De øvrige 37 prosentene (1,9 prosentpoengene) av lønnsveksten i 10-årsperioden kommer som et resultat av initiativ fra fagdepartementene. FAD skal godkjenne forslag om hovedkategoriinnplasseringer og -endringer, mens fagdepartementene selv kan bestemme delkategori (0-3) og individuelle tillegg (0-30%).

Endret hovedkategori står i snitt for 7 prosent av den totale lønnsveksten (0,4 prosentpoeng), mens endret delkategori står for 5 prosent (0,3 prosentpoeng). Økningen i individuelle tillegg er i særklasse den viktigste komponenten for lokal lønnsdannelse og står for hele 24 prosent (1,2 prosentpoeng). Økningen i individuelle tillegg kan teoretisk sett igjen deles inn i to komponenter. En justering slik at det individuelle tillegget kommer opp på det samme prosentvise nivået som i 1998 (da tillegget i snitt var på 5,6 prosent av kategorilønn) og en økning av prosentvise (til 14,9 prosent). Vi ser at den første justeringen står for 0,2 prosentpoeng av veksten, mens økningen av prosentvise står for 1,0 prosentpoeng.

I Tabell 1 på side 4 så vi at den gjennomsnittlige årlige lønnsveksten for ledere på lederlønn (6 prosent) motsvarer lønnsveksten til ledere ellers i samfunnet med det samme lønnsnivået i 1998 (toppledere for AS med rundt 100 arbeidsgiverforhold), mens ledere med større ansvar (som også er tilfellet for mange av lederne på lederlønn) hadde en betydelig høyere lønnsvekst. Samlet sett er derfor den lønnsveksten vi har sett de siste ti årene moderat.

Det er også interessant å sammenlikne lønnsveksten som lederne ville ha fått med helt passive fagdepartementer (4,1 prosent) med den alminnelige lønnsveksten i perioden (for alle ansatte i alle næringer), som var på 4,6 prosent årlig. Det betyr at fagdepartementene selv har måttet ta initiativet dersom de ville at lønnsutviklingen til sine ledere skal holde følge med

⁴⁰ Når vi snakker om årlig vekst over flere år, bruker vi konsekvent geometriske gjennomsnitt.

⁴¹ FADs justering av kategorilønn har i snitt vært på 4,3 prosent årlig i perioden. 4,1 prosent er i forhold til totallønn.

samfunnet for øvrig.⁴² Fagdepartementene får dermed god anledning til både å ta markeds-hensyn og å vurdere oppnådde resultater for enkeltledere i denne prosessen, i tråd med lederlønnssystemets intensjoner. For å utvide handlingsrommet til fagdepartementene, ble rammen for det individuelle tillegg økt fra 20 til 30 prosent av kategorilønn i 2001, og antall delkategorier ble utvidet fra tre til fire i 2006. Samtidig har fagdepartementene i større grad utnyttet den friheten de har til å sette delkategori og individuelle tillegg. I 1998 utnyttet de 36 prosent av den friheten de da hadde, mens de i 2007 utnyttet 52 prosent (av en større frihet).

I dette delkapittelet har vi sett at FAD kritiseres særlig for at det er krevende å få nye ledere inn i systemet og å få justert hovedkategori for ledere som allerede er inne. Det har imidlertid vært en god del endringer i løpet av de siste 10 årene. Nesten halvparten av personene som har vært i samme stilling har fått ny hovedkategori. Hvert år blir 5-6 prosent av stillingene justert. Det er vanskelig å vurdere for oss om denne justeringstakten er for lav, da vi ikke kjenner de søknadene som har kommet inn. Vi kan dog konstatere at mange fortsatt er misfornøyd. Det er også verdt å merke seg at mange var misfornøyd med selve prosessen og ikke bare med utfallet. Misnøye med prosessen kan føre til at fagdepartementene lar være å sende inn nye søknader.

Det er bekymringsfullt at FADs politikk i praksis har bidratt til mindre lønnsdifferensiering blant lederne på lederlønnssystemet. Politikken som har vært ført går på tvers av utviklingen i samfunnet for øvrig, og den har ikke bidratt til å gjøre det lettere å rekruttere og holde på de beste lederne i staten (se vår diskusjon i kapittel 2).

Flertallet av lederne med styrings- og oppfølgingsansvar for andre ledere i lederlønnssystemet ønsker i større grad å kunne bestemme innplassering og justering av hovedkategori i fagdepartementene, for å kunne ta hensyn til markedsforholdene lokalt. Mindretallet er redd for en lønns spiral eller større urettferdigheter mellom departementene.

FAD har gjennom sin politikk ansvaret for den generelle lønnsutviklingen for lederne på lederlønn gjennom sine justeringer av kategorilønn. Lønnsutviklingen påvirkes også av hvilke justeringer av hovedkategorier som FAD innvilger. Det er vår vurdering at denne utviklingen har vært relativt tilfredsstillende de siste 10 årene, når vi også tar hensyn til at FAD måtte forvente en viss lønns glidning som følge av høyere delkategorier og individuelle tillegg lokalt. Riktignok kunne man kanskje tenkt seg at de sentrale justeringene ble lagt på og ikke rett under den alminnelige lønnsveksten, men dette blir en vurderingssak.

Det hjelper imidlertid ikke at det generelle lønnsnivået holder følge med utviklingen ellers, hvis det ikke samtidig tillates en tilstrekkelig fleksibilitet i systemet. Det er *ikke* problematisk å rekruttere og holde på *flertallet* av lederne på lederlønnssystemet. Fokuset må være på de lederne som staten står i fare for å miste ved avgang eller ved at søkerlistene for nye stillinger blir kortere (jamfør vår diskusjon i kapittel 3).

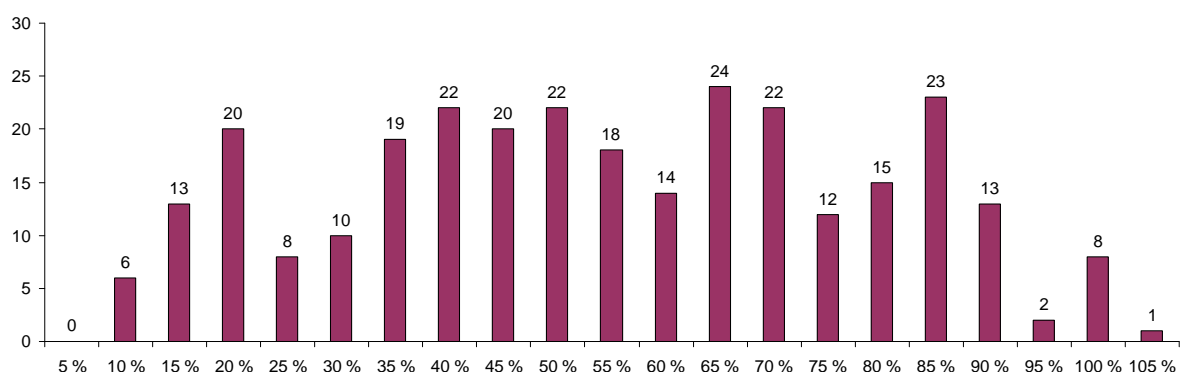
Det er *ikke* særlig etterspørsel etter mer støtte og veiledning fra FAD til fagdepartementene. FAD bør likevel vurdere om departementet bør arrangere seminarer på tvers av departementene, både på departementsråd og på lavere nivå, hvor ledere med styrings- og oppfølgingsansvar for andre ledere på lederlønn kan diskutere hvordan lederlønnssystemet kan brukes aktivt som et styringsverktøy (se vår diskusjon i kapittel 4).

⁴² Legg merke til at tallene inkluderer både nyansatte ledere og ledere som har sluttet i løpet av tiårsperioden. Vi vet fra Tabell 17 side 26 at ledere som har vært i systemet gjennom alle de ti årene har hatt en høyere lønnsøkning enn det disse gjennomsnittstallene viser.

Avslutningsvis er det viktig å understreke at FAD med lederlønnssystemet har bidratt til en generell lederlønnsutvikling som er på linje med sammenliknbare lederlønninger i samfunnet for øvrig. Samtidig har lederlønnssystemet gitt bedre kravsetting og oppfølging av ledere på lederlønn, med jevnlig medarbeidersamtaler. Disse suksesshistoriene kan etter vår mening alene forsvare lederlønnssystemets eksistens. Spørsmålet nå er hvordan lederlønnssystemet bør utvikles for å møte behovene og utfordringene lokalt i årene som kommer. Vi konkluderer videre på dette avslutningsvis i kapitlet, etter at vi også har diskutert fagdepartementenes rolle og praksis, de spesielle utfordringene som ytre etater opplever, samt hvordan politikerne påvirker praktiseringen av systemet.

5.2 Fagdepartementenes rolle og ansvar

Fagdepartementene har betydelig frihet til å øke lønnen til sine ledere gjennom delkategorier og individuelle tillegg. Det er de individuelle tilleggene som har størst økonomisk betydning. Totalt sett kan lønnen til en gjennomsnittlig leder på lederlønnssystemet økes med 42 prosent fra vedkommendes hovedkategorilønn (ved å justere delkategori og individuelle tillegg). I praksis har fagdepartementene i snitt brukt 52 prosent av denne fleksibiliteten, ved å gi delkategorier og individuelle tillegg som summerer seg til 22 prosent av nullkategorilønnen per utgangen av 2007. Ut fra en overordnet systembetragtning synes bruken av fleksibilitet å ligge på et godt nivå. Den er tatt i bruk, men det er fortsatt noe å gå på aggregert sett, samtidig som variasjonen i bruk er betydelig, se Figur 8, som viser antallet ledere som har 0-5 prosent av maksimale tillegg, 5-10 prosent osv. Bare en person har mer enn 100 prosent. FAD kan i spesielle tilfeller gi et fagdepartement anledning til å gi mer enn 30 prosent i individuelt tillegg, men det brukes sjeldent.



Figur 8. Tillegg (delkategori og individuelt tillegg) i prosent av mulige tillegg. Frekvenstabell per 31. desember 2007. $N = 292$.

Noe av den variasjonen vi observerer i Figur 8 kan forklares av ulik praktisering av lederlønnssystemet i de ulike fagdepartementene. I en regresjonsanalyse med 29 forklaringsvariable for organisasjonstilknytning, utdanning, alder og kjønn forklarer organisasjonstilknytningen 43 prosent av variasjonen i de tilleggene som gis. I analysen har vi delt de fire departementene med flest ledere på lederlønn i ytre etater inn i to enheter: lederne i departementet (departementsråd og ekspedisjonssjefer) og lederne i de ytre etatene. 8 organisasjonsenheter avviker signifikant, i tillegg til at siviløkonomer får større tillegg enn andre utdanningsgrupper, se Tabell 30. Ledere i/under Helse- og omsorgsdepartementet og Statsministerens kontor får signifikant høyere tillegg, mens ledere i/under Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet får signifikant lavere tillegg. I tillegg får ledere i etater under Justisdepartementet, Samferdselsdepartementet og Fornyingsdepartementet signifikant lavere tillegg.

+ Helse- og omsorgsdepartementet	+ 0,26 ***
+ Statsministerens kontor	+ 0,18 *
+ Siviløkonomer	+ 0,09 *
- Kunnskapsdepartementet	- 0,14 *
- Justisdepartementet (ytre)	- 0,16 **
- Utenriksdepartement (ytre)	- 0,20 **
- Samferdselsdepartementet (ytre)	-0,26 ***
- Fornyings- og adm. dept. (ytre)	- 0,28 ***
- Utenriksdepartementet (dep. ansatte)	- 0,28 ***

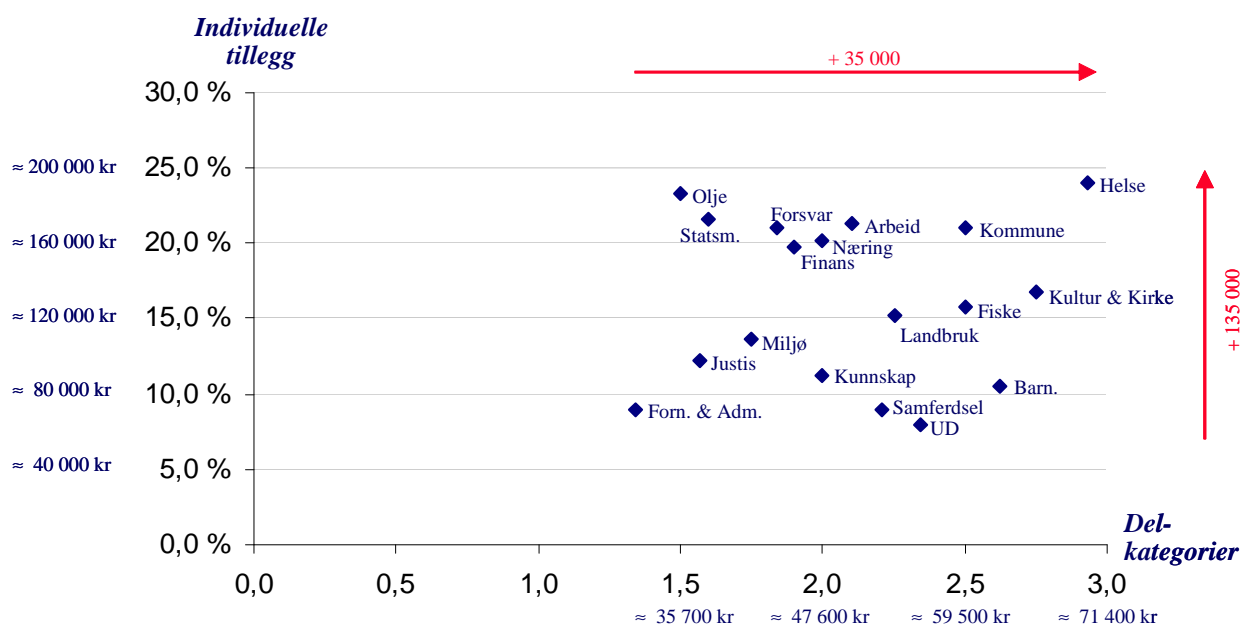
Tabell 30. Regresjonsanalyse. Avhengig variabel: delkategori- og individuelt tillegg som prosent av mulige tillegg i 2007. Forklaringsvariable: Organisasjonstilknytning, alder, kjønn, utdanning og nullkategorilønn (lønn basert på hovedkategori).

Kun signifikante faktorer er vist. $N = 282$.⁴³

Forskjellsbehandlingen mellom ekspedisjonssjefer og ledere i underliggende etater kommer vi tilbake til i neste delkapittel. Vær imidlertid oppmerksom på allerede nå at denne analysen kun viser at organisasjonstilhørighet betyr mye for hvordan delkategorier og individuelle tillegg blir brukt. Analysen kan ikke brukes alene for å si at et departement behandler sine ledere dårlig. Det vil også avhenge av hva slags hovedkategori lederne har blitt tildelt og hva slags lønnsutvikling de har hatt. Både i Fornyings- og administrasjonsdepartementet og i Samferdselsdepartementet har lederne i de underliggende etatene relativt høy hovedkategorilønn, slik at totallønnen deres i gjennomsnitt ligger 30-40 000 kroner over ekspedisjonssjefenes totallønn, til tross for at tilleggene er betydelig lavere.

Forskjellene mellom departementene i praktiseringen av lederlønnssystemet er også illustrert i Figur 9. Vi ser at Helse- og omsorgsdepartementet er svært offensivt, mens Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Utenriksdepartementet, Samferdselsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Kunnskapsdepartementet er forsiktigere med å gi delkategorier og individuelle tillegg. Legg igjen merke til at de individuelle tilleggene betyr mest økonomisk. Husk at totallønnen naturligvis avhenger av hvilken hovedkategorilønn som disse tilleggene legges oppå. Det er altså ikke slik at de departementene med høyest tillegg har høyest totallønn. Dette skal vi straks komme tilbake til.

⁴³ I regresjonsanalysen delte vi lederne per 31.12.07 inn i 22 organisasjonssenheter. Departementene med store ytre etater (FAD, Justis, Samferdsel og UD) ble delt i en departementsenhet og en ytre enhet. For de andre departementene brukte vi en felles dummy for lederne i ytre etater. Vi hadde også med variabler for kjønn, alder, utdanning (siviløkonom, samfunnsøkonom, jurist, samfunnsviter og andre) og hovedkategori-innplassering (representert ved lønn uten delkategori og individuelle tillegg). $R^2 = 45\%$. $R^2 = 43\%$ når kun variabler for organisasjonstilknytning inkluderes. Antall stjerner angir i hvilken grad sammenhengene er statistisk signifikante på 1 prosent nivå (***), 5 prosent nivå (**) og 10 prosent nivå (*).



Figur 9. Gjennomsnittlig bruk av delkategori og individuelle tillegg per departement (inkl. ytre etater). $N = 292$.

I Tabell 31 er departementene sortert etter henholdsvis gjennomsnittlig hovedkategorilønn (uten delkategori og individuelle tillegg) og gjennomsnittlig totallønn. I høyre kolonne vises også andel av mulige tillegg (delkategori og individuelle tillegg) som er gitt.

Per ansatt	H-kat lønn 07	Per ansatt	Tot.lønn 07	Utnyttelse av frihet
1 Statsministerens kontor	810 200	1 Statsministerens kontor	1 048 400	71 %
2 Finansdepartementet	808 222	2 Finansdepartementet	1 031 556	67 %
3 Utenriksdepartementet	788 778	3 Olje- og energidepartementet	1 007 660	72 %
4 Olje- og energidepartementet	776 000	4 Helse- og omsorgsdep.	998 650	82 %
5 Samferdselsdep.	759 000	5 Forsvarsdepartementet	984 222	74 %
6 Fiskeri- og kystdep.	759 000	6 Samferdselsdep.	946 000	59 %
7 Fornyings- og administrasjonsdep	754 143	7 Fiskeri- og kystdep.	944 600	58 %
8 Forsvarsdepartementet	751 444	8 Justis- og politidep.	922 333	54 %
9 Justis- og politidep.	749 889	9 Kommunal- og regionaldep.	920 600	72 %
10 Helse- og omsorgsdep.	741 500	10 Arbeids- og inkluderingsdep.	918 955	70 %
11 Kunnskapsdep	741 444	11 Nærings- og handelsdepartementet	909 643	69 %
12 Miljøverndepartementet	728 429	12 Fornyings- og administrasjonsdep	904 714	47 %
13 Barne- og likestillingsdep	723 000	13 Kultur- og kirke- og matdep.	901 143	62 %
14 Kultur- og kirke- og matdep.	714 857	14 Kunnskapsdep	890 444	47 %
15 Landbruks- og matdep.	711 167	15 Miljøverndepartementet	889 286	52 %
16 Arbeids- og inkluderingsdep.	708 818	16 Utenriksdepartementet	886 000	29 %
17 Kommunal- og regionaldep.	705 000	17 Landbruks- og matdep.	876 000	55 %
18 Nærings- og handelsdepartementet	702 714	18 Barne- og likestillingsdep	853 200	43 %
Alle	746 146	Alle	935 522	60 %

Tabell 31. Gjennomsnittlig hovedkategorilønn og totallønn 2007, samt andel av mulige tillegg som er gitt til lederne per departement. Kun ledere i departementene (departementsråder og ekspedisjonssjefer). $N = 130$.

I denne siste tabellen er kun ansatte i departementene (departementsråder og ekspedisjonssjefer) inkludert, for å unngå at ulikheter i ytre etater skal forstyrre tallene. De røde pilene angir departementer som faller mange plasser på rangeringene etter at tilleggene er inkludert, mens de blå pilene viser departementer som får en markert høyere plass på listen. For eksempel har FAD rangert Helse- og omsorgsdepartementet som nummer 10 lønnsmessig, med innplasseringene i hovedkategorier, mens departementet faktisk gir den fjerde høyeste gjennomsnittlige totallønnen (etter tillegg). Stillingene i Utenriksdepartementet har FAD

rangert på tredjeplass, men på grunn av lave tillegg er lederne der på 16. plass på den sorterte listen over totallønn. Merk at hovedkategoriinnplassering avhenger både av hvilke initiativ fagdepartementene tar og hvilke vedtak FAD fatter.

At det er ulik praksis mellom departementene kom også frem i intervjuene våre ved at noen av lederne vi snakket med trodde at delkategori ikke kunne endres i fagdepartementene, som vi allerede har vært inne på i kapittel 3.5:

- ”Jeg tror ikke at departementet kan endre tallkode fra for eksempel A2 til A3 uten at FAD er inne i bildet. Jeg tror at man da må ha fått vesentlig utvidede oppgaver, for eksempel i form av antall ansatte – eller at det strategisk viktige ansvaret økes kraftig. – Stivheten i systemet er det glade vås.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Slik jeg opplever det er det ikke mulig å justere kategori. Å flytte tall og bokstav er nærmest u-la-seg-gjørlig. Det er personlige tillegg som diskuteres i dette departementet.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg tror at kategorilønn (også delkategori) må godkjennes av FAD, mens personlige tillegg godkjennes av departementet. Ordlyd når man har diskutert lønnsjusteringer har alltid vært i forhold til det personlige tillegget.” (Etatssjef med styrings- og oppfølgingsansvar)
- ”Jeg trodde at delkategorindringer måtte avgjøres av FAD.” (Ekspedisjonssjef med styrings- og oppfølgingsansvar)

Mens andre departementer bruker delkategorier mye mer aktivt

- ”Vi prøver å gi mindre i individuelle tillegg, slik at de isteden får høyere basislønn, siden denne beholdes ved senere jobbskifte. Kategorilønn har slik sett høyere verdi.” (Departementsråd)
- ”I siste runde ble alle ekspedisjonssjefer (og departementsråd) løftet opp i høyeste delkategori. Ser bedre ut utad, da vi betaler mindre i det som kan kalles bonus. Men det ligger også under dette at ekspedisjonssjefene syntes det var bra. Det var mitt forslag, og alle var enige.” (Departementsråd)

Over tid har departementene samlet sett blitt mer offensive i sin bruk av delkategorier og individuelle tillegg. Men igjen er det stor forskjell på hvor mye mer offensive departementene har blitt, se Tabell 32. I denne tabellen har vi også inkludert lederne i ytre etater. Vi ser at for eksempel Helse- og omsorgsdepartementet igjen utmerker seg i offensiv retning, mens Justis- og politidepartementet har blitt mindre offensive over tid (som kan ha sammenheng med at politimestrene først kom med i lederlønnsordningen i 2002). Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet er to andre departementer som også har blitt betydelig mer offensive i å gi delkategorier og individuelle tillegg på de 10 siste årene.

Totallønnen til lederne avhenger naturligvis ikke bare av tilleggene som gis. Også utviklingen i hovedkategorilønn varierer mellom departementene over tid avhengig av hvilke ledere som har kommet til eller har gått ut av ordningen, samt hvor offensive departementene er til å søke FAD om å få justert hovedkategori for eksisterende stillinger. Tabell 33 (sammenholdt med Tabell 32) viser imidlertid at de departementene som har vært særlig offensive (eller defensive) med å gi tillegg også har klatret (eller gått ned) på en liste sortert etter gjennomsnittlig totallønn, selv om størrelsen på utslagene blir litt endret.

SNF-rapport nr. 05/09

	1998 % av max	1998 Antall		2007 % av max	2007 Antall	
Nærings- og handelsdepartementet	70 %	8		Helse- og omsorgsdep.	83 %	15
Olje- og energidepartementet	64 %	8		Kommunal- og regionaldep.	73 %	6
Finansdepartementet	60 %	18		Arbeids- og inkluderingsdep.	70 %	19
Statsministerens kontor	57 %	4		Olje- og energidepartementet	69 %	6
Justisdepartementet	54 %	25		Forsvarsdepartementet	67 %	19
Forsvarsdepartementet	44 %	21		Statsministerens kontor	66 %	10
Kirke-, utd. og forskn.dep	40 %	16		Nærings- og handelsdepartementet	66 %	12
Sosialdepartementet	34 %	13		Finansdepartementet	65 %	19
Miljøverndepartementet	34 %	9		Kultur- og kirkedep.	64 %	8
Kommunal- og regionaldep.	31 %	15		Fiskeri- og kystdep.	58 %	8
Kulturdep.	29 %	5		Landbruks- og matdep.	56 %	8
Arbeids- og administrasjonsdep	25 %	33		Barne- og likestillingsdep	47 %	8
Samferdselsdep.	24 %	58		Miljøverndepartementet	47 %	12
Utenriksdepartementet	24 %	30		Kunnskapsdep	42 %	19
Barne- og familiedepartementet	23 %	8		Justis- og politidep.	42 %	46
Fiskeridepartementet	22 %	8		Samferdselsdep.	39 %	19
Landbruksdepartementet	19 %	8	Utenriksdepartementet	38 %	29	
Totalt	36 %	287	Fornyings- og administrasjonsdep	32 %	29	
			Totalt	52 %	292	
Gjennomsnittlig delkategori	1,1	(0-2)	Gjennomsnittlig delkategori	2,0	(0-3)	
Gjennomsnittlig ind. tillegg	6 %	(0-20%)	Gjennomsnittlig ind. tillegg	15 %	(0-30%)	

Tabell 32. Gjennomsnittlig bruk av delkategorier og individuelle tillegg i prosent av maksimum per departement for årene 1998 og 2007 (inkl. underliggende etater).

	1998 Totallønn	1998 Antall		2007 Totallønn	2007 Antall	
Finansdepartementet	633 000	18		Helse- og omsorgsdep.	1 032 433	15
Statsministerens kontor	620 625	4		Statsministerens kontor	1 031 600	10
Olje- og energidepartementet	614 063	8		Finansdepartementet	1 014 579	19
Nærings- og handelsdepartementet	588 813	8		Olje- og energidepartementet	1 009 883	6
Justisdepartementet	580 420	25		Forsvarsdepartementet	977 368	19
Forsvarsdepartementet	557 738	21		Arbeids- og inkluderingsdep.	957 950	19
Sosialdepartementet	552 500	13		Samferdselsdep.	948 105	19
Kirke-, utd. og forskn.dep	540 781	16		Fiskeri- og kystdep.	937 875	8
Samferdselsdep.	537 543	58		Kommunal- og regionaldep.	930 667	6
Arbeids- og administrasjonsdep	534 788	33		Kultur- og kirkedep.	912 625	8
Miljøverndepartementet	522 389	9		Nærings- og handelsdepartementet	910 583	12
Kulturdepartementet	517 500	5		Fornyings- og administrasjonsdep	908 793	29
Kommunal- og regionaldep.	512 500	15		Kunnskapsdep	903 263	19
Fiskeridepartementet	510 000	8		Landbruks- og matdep.	887 125	8
Utenriksdepartementet	507 025	30		Miljøverndepartementet	879 833	12
Barne- og familiedepartementet	485 625	8		Utenriksdepartementet	861 259	29
Landbruksdepartementet	480 625	8	Justis- og politidep.	845 674	46	
Sum	544 879	287	Barne- og likestillingsdep	836 000	8	
			Sum	921 152	292	

Tabell 33. Utvikling i totallønn per departement 1998-2007 (inkl. underliggende etater).

Tabellene tyder på at noen departementer har endret sin kultur når det gjelder lønn fra 1998 til 2007, mens andre har beholdt sin offensive eller defensive holdning. Utviklingen i de ulike departementene har ikke vært koordinert, noe vi har fått flere kommentarer på:

- ”Inntrykket er at det er relativt bestandige kulturer innenfor hvert departement. Altså at systemet brukes konsistent innen en sektor over tid. Det er overraskende lite kommunikasjon om bruken av systemet på tvers av departementene (i forhold til hvor offensiv eller defensiv man er til å gi individuelle tillegg og kategorier). Det er derfor store forskjeller i praksis!” (Departementsråd)
- ”Det er for store variasjoner mellom departementene.” (Leder i et departement)

Det er også forskjellig praksis internt i noen departementer. I tillegg til å observere dette selv, har vi snakket med noen konsulenter som har analysert alle lederne på lederlønn i et av departementene. De hadde denne konklusjonen når det gjaldt variasjonen internt:

- ”Det var varierende praksis i bruken av delkategorier og individuelle tillegg da vi gjorde vår undersøkelse i departementet – men dette har blitt mer konsistent nå.” (Thomas Thyholdt, Mercer)

Som vi allerede har nevnt, vil vi i neste delkapittel se nærmere på eventuell forskjellsbehandling mellom ledere i ytre etater og ekspedisjonssjefer.

Noen av forskjellene i praksis mellom departementene kan muligens forklares med utdanningsbakgrunnen til de dominerende lederne i departementet. Som vi var inne på i kapittel 3.6, legger for eksempel juristene mer vekt på likhet enn mange andre grupper:

- ”Hos oss er ansiennitet svært viktig, selv posthyllene er ordnet etter ansiennitet – og lønn følger stort sett dette. [...] Vi har en veldig egalitær kultur. Jeg ønsker ikke å fokusere for mye på individuelle lønnsforskjeller i en slik situasjon.” (Jurist)

Når likhet fremheves, bidrar dette som regel til at også den generelle lønnsutviklingen bremses. Lønnsdifferensiering derimot bidrar til økt fokus på lønn. Sammenlikninger med andre ledere driver lønnsveksten oppover, noe vi også fikk flere kommentarer på i intervjuene våre.

Sammenholder vi bildet vi har tegnet av store forskjeller i lønnspolitikk mellom departementene med den kritikken som lederlønnssystemet har fått generelt, og den kritikken som FAD har fått spesielt, gjør vi oss to refleksjoner:

- a) Noen av lederne som kommer med den sterkeste kritikken av lederlønnsnivået arbeider i eller under departementer som er blant de minst offensive til å utnytte lederlønnssystemets muligheter.
- b) Det behøver ikke å være motstrid mellom å kritisere FAD for manglende fleksibilitet i forhold til hovedkategorijusteringer og å i gjennomsnitt bare utnytte en moderat andel av den fleksibiliteten fagdepartementet har i å gi delkategorier og individuelle tillegg.

Punkt a) indikerer at det er lønnsrammene og lønnspolitikken internt i noen fagdepartementer som gjør at lønnsutviklingen for noen grupper av ledere uteblir. En betydelig del av misnøyen er altså et resultat av selvpålagte begrensninger i det enkelte fagdepartement. Dette gjelder både utviklingen i lønnsnivå generelt og viljen til å differensiere mellom lederne.

Punkt b) peker på at lønnsnivået generelt ikke nødvendigvis er den største utfordringen i forhold til å rekruttere og holde på gode ledere i staten. Det er manglende muligheter (eller vilje) til å i praksis differensiere dynamisk mellom lederne som er problemet. Vi har tidligere, i kapittel 3, konkludert med at den generelle misnøyen med lønnsnivået ikke er så sterk, samtidig som arbeidsmarkedet for ledere i det offentlige i stor grad er internt. Utfordringen er den gruppen av gode ledere (nåværende og potensielle) som har gode muligheter også utenfor staten, og hvor lønn betyr noe for hvor de vil arbeide.

Et annet moment ved punkt b) er at noen fagdepartementer og ledere ønsker at det individuelle tillegget skal reflektere resultater og ikke i for stor grad bære preg av å være en fastlønnskomponent. Den økonomiske verdien av delkategoriene er så vidt begrenset at det blir de individuelle tilleggene må brukes i praksis, hvis større justeringer er nødvendig. Hvis FAD er restriktive med å gi høyere hovedkategorier, begrenses derfor fagdepartementenes muligheter til å bruke det individuelle tillegget til å belønne resultater, slik som veiledningen til lederlønnssystemet anbefaler. I stedet brukes tillegget for å gi høyere lønn allerede ved ansettelsen av lederen, for å gi en lønn som står i forhold til alternative karrieremuligheter for vedkommende. Vi har tidligere (i kapittel 3.2) sett at 82 prosent av de 39 nyansatte lederne i 2007 fikk individuelle tillegg med en gang (når vi ser bort fra konstituerte ledere), og at tilleggene i snitt utgjorde 13 prosent av kategorilønnen for dem som fikk dem. Dette betyr at i snitt nesten halvparten av den lokale friheten blir brukt opp før disse lederne har hatt sin første arbeidsdag.

Når det gjelder muligheten til å differensiere, er meningene delte. Mange er veldig opptatt av manglende muligheter til å differensiere:

- ”Det er rigid: a) Det er likt for alle - selv om vi åpenbart er helt forskjellige som ledere. Det er alt for dårlige muligheter til å differensiere ut fra resultater. b) Kvikksandproblemet: er du først havnet på et trinn, kommer du aldri ut igjen.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Gir alt for liten mulighet til å differensiere” (Leder ytre etat)

Men det er også noen som gir uttrykk for at systemet allerede i dag gir god adgang til slik differensiering:

- ”Avslutningsvis: jeg synes systemet i prinsippet er greit. Vi kan differensiere og vi kan ivareta likhetstankegangen.” (Departementsråd)
- ”Jeg opplever at det er reell differensiering i eget departement og bred aksept for forskjeller. Jeg oppfatter det imidlertid slik at andre departementer i for stor grad praktiserer udiffensiert likebehandling ved lønnsjusteringer.” (Ekspedisjonssjef – adm. avd.)
- ”Problemet med manglende muligheter til høyere totallønn er ikke større enn at det meste er på plass ved å ligge høyt på normalskalaen for endring i noen år.” (Departementsråd)

Totalt sett er det bare 7 av de 33 lederne i spørreundersøkelsen som har styrings- og oppfølgingsansvar for andre ledere på lederlønn, som er delvis eller helt *uenige* i at den samlede avlønningen som gis ved rekruttering/innplassering er fornuftig, se Tabell 34.

Uenig	Delvis uenig	Nøytral	Delvis enig	Enig
1	6	7	19	0

Tabell 34. Svar på: ”Hvordan ivaretar lederlønnssystemet de behovene du har ift. ditt styrings- og oppfølgingsansvar? Vurder følgende påstander om lederlønnssystemet: - Den samlede avlønning som gis ved rekruttering/innplassering er fornuftig.” (N=33)

Noen flere, 10 av 33, er delvis eller helt *uenige* i at lønnsutviklingen over tid har vært tilfredsstillende for lederne som gruppe, se Tabell 42.

Uenig	Delvis uenig	Nøytral	Delvis enig	Enig
6	4	8	12	3

Tabell 35. Svar på: ”Hvordan ivaretar lederlønnssystemet de behovene du har ift. ditt styrings- og oppfølgingsansvar? Vurder følgende påstander om lederlønnssystemet: - Lønnsutvikling over tid har vært tilfredsstillende for lederne som gruppe.” (N=33)

Og enda flere, 15 av 33, er delvis eller helt *uenige* i at lederlønnssystemet gir fleksibilitet (i praksis) til å løfte avlønningen av enkeltledere, se Tabell 36.

Uenig	Delvis uenig	Nøytral	Delvis enig	Enig
6	9	4	11	3

Tabell 36. Svar på: ”Hvordan ivaretar lederlønnssystemet de behovene du har ift. ditt styrings- og oppfølgingsansvar? Vurder følgende påstander om lederlønnssystemet: - Det er fleksibilitet (i praksis) til å løfte avlønningen av enkeltledere som utmerker seg.” (N=33)

Med andre ord, flertallet er delvis enige (eller nøytrale) i at samlet avlønning ligger på et akseptabelt nivå og at utviklingen over tid har vært tilfredsstillende. Samtidig er det et lite flertall av lederne som gjerne skulle ha differensiert mer mellom enkeltledere.

Manglende differensieringsmuligheter i en ytre etat, blant etatsledere, eller i ett departement kan skyldes ett av følgende forhold:

- a) Den aktuelle lederen som de ønsker å gi høyere lønn har allerede i nærheten av maksimal delkategori og individuelle tillegg, og det oppleves som vanskelig å få justert hovedkategorien.
- b) Den *administrative* ledelsen i departementet ønsker ikke å tillate differensiering i departementet, eller de ønsker å holde bruken av det individuelle tillegget på et lavt nivå (for eksempel fordi en slik bonus oppfattes som kontroversielt av omverdenen).
- c) Den *politiske* ledelsen i departementet tillater ikke en slik differensiering.

Det viser seg at bare 11 av de 292 lederne som var på lederlønn ved utgangen av 2007 fikk 90 prosent eller mer av de tilleggene som fagdepartementet hadde anledning til å gi dem, se Figur 8 side 63. Litt flere, 36 ligger mellom 80 og 90 prosent, og 27 ligger mellom 70 og 80 prosent. Det betyr at fagdepartementene har mindre enn 30 prosent av sin fleksibilitet å gå på for 25 prosent av lederne. Selv om det er noe mer å gå på for de aller fleste lederne, så nærmer taket seg for en betydelig gruppe.

Vi kommer tilbake til spørsmålet om hvem som bestemmer av departementsråden og statsråden i delkapittel 5.4. Her vil vi begrense oss til å slå fast at det er noen departementer som selv velger å praktisere likebehandling, selv om de kunne ha differensiert mer. Dette er noen eksempler på likebehandling i fra 2006 til 2007:

- Miljøverndepartementet justerte tilleggene slik at alle ekspedisjonssjefene fikk 70 000 - 73 000 kroner i lønnsøkning, uavhengig av om de fikk justert sin hovedkategori eller ikke.
- Olje- og energidepartementet ga ikke tillegg eller delkategori til noen av ekspedisjonssjefene.
- Ingen fylkesmenn fikk noen økning i delkategori eller individuelle tillegg.
- Bare 1 politimester fikk økt individuelt tillegg fra 2006 til 2007. Ingen fikk høyere delkategori.
- Ingen ekspedisjonssjefer i Kultur- og kirke departementet fikk økt tillegg, men de fikk en delkategori.
- I Landbruks- og matdepartementet fikk alle ekspedisjonssjefene som var ansatt begge årene 20 000 i tillegg og en delkategori.

Når det gjelder forskjellene i praktisering av lederlønnssystemet på tvers av departementene, kan de skyldes både ulike behov lokalt og manglende åpenhet og informasjonsutveksling om temaet på tvers av departementene.

Noen av våre informanter etterlyste mer åpenhet:

- ”Lederne er opptatt av hvordan de ligger an lønnsmessig i forhold til andre. Det hadde derfor vært en fordel med en oversikt over praksis i de ulike departementene. [...] Manglende koordinering skaper store ulikheter mellom departementene. Det er unødvendig.” (Departementsråd)

Men det er også noen som mener at departementsrådene i for stor grad vokter hverandre:

- ”Departementsrådene er opptatt av å passe på hverandre, tror jeg. Det hadde vært bedre om hvert departement selv fikk bestemme utviklingen i lønn på sine ledere. Derfor vil jeg ikke ha egne ansatte inn i systemet.” (Leder ytre etat)

I spørreundersøkelsen svarer de 25 av 33 lederne med styrings- og oppfølgingsansvar for andre ledere på lederlønn at de er helt eller delvis *enige* i at det burde være større åpenhet mellom departementene, se Tabell 37.

Uenig	Vet ikke	Delvis enig	Enig
5	3	11	14

Tabell 37. Svar på: ”Hvordan synes du FAD forvalter lederlønnssystemet og støtter/veileder de øvrige departementene i praktiseringen av systemet? – Vi burde hatt større åpenhet og mer dialog mellom departementene rundt praktiseringen av lederlønnssystemet.” (N=33)

Relatert til denne problemstillingen er spørsmålet om hva slags åpenhet det skal være internt i det enkelte fagdepartementet. I noen departementer er åpenheten stor:

- ”Når det er en som løftes spesielt, forteller vi alltid om det. De som spør om lønnen til andre ekspedisjonssjefer får også vite det. Og de som har styrings- og oppfølgingsansvar for andre på systemet får hele listen. Åpenhet tilstrebes.” (Departementsråd)
- ”Vi får oversikt over lønna til alle de andre lederne i etaten – også de individuelle tilleggene.” (Leder i ytre etat)

Men det vanligste er nok at det snakkes lite om lønn i departementene, og at lønnen til den enkelte leder ikke kommuniseres aktivt til kollegene. Noen av lederne etterspør slik informasjon:

- ”Det gir veldig liten forhandlingsstyrke å ikke vite hva mine kolleger tjener. Kan ikke skjønne begrunnelsen for at det ikke skal være offentlig [hva de ulike tjener].” (Leder ytre etat)

Vi skal imidlertid være oppmerksomme på at det er en god grunn til at man i de fleste virksomheter ikke er veldig åpne på hva lønnen til den enkelte mellomleder er. Som vi var inne på i kapittel 3.8, har vi mennesker en tendens til å overvurdere våre egne bidrag til og betydning for resultatene i organisasjonen. I en amerikansk studie fra 60-tallet, som vi allerede har referert til i fotnote 35 på side 43, rangerte 90 av 92 mellomledere i en større virksomhet seg selv over 50-prosentilen. Åpenhet om lønn vil derfor gi misnøye, selv om den som har fastsatt lønningene virkelig har prøvd å være så objektiv og nøytral som mulig. Man henger også ut på en uheldig måte de som ikke verdsettes så høyt lønnsmessig (i en slags gapestokk), og dette kan være ødeleggende for deres motivasjon videre.

Vi har videre sett at lederne er opptatt av å sammenlikne seg med andre ledere i staten. Å oppmuntre ytterligere til slike sammenlikninger gjennom offentliggjøring av lister kan øke lønnspresset i organisasjonen og føre til en sterkere total lønnsvekst, enn det som er nødvendig ut fra en vurdering av alternative lønnsmuligheter for størstedelen av lederne i gruppen.

De samme argumentene som vi her anfører mot å offentliggjøre lønnslistene lokalt i departementene kan delvis også anføres mot mer åpenhet på tvers av departementene. Hvis lokale forhold skal bestemme delkategorier og individuelle tillegg, kan mer åpenhet på tvers føre til at departementene holder hverandre nede, slik at man ikke får den bruken av systemet som man egentlig ønsker (dersom departementsrådene er veldig opptatt av likhet). Eller, mer åpenhet kan gi en uønsket lønns spiral, fordi det alltid er noen ledere i et annet

departement som tjener mer enn andre, og det er vanskelig å se begrunnelsene for det ut i fra en enkel liste over lønninger.

Vi har i dette delkapittelet sett at det er store forskjeller mellom departementene i bruken av delkategorier og individuelle tillegg. Etter vår mening er ikke det nødvendigvis et problem, gitt at forskjellene er uttrykk for lokale behov. I så fall virker jo bare lønssystemet etter hensikten. Det er imidlertid vanskelig å forstå at ulike lokale styringsbehov skal kunne forklare all den variasjonen mellom departementene som vi har dokumentert i dette delkapittelet.

Vi tror derfor at det ville være en fordel om departementsrådene, og kanskje ekspedisjonssjefene med ansvar for administrasjon internt i departementene, av og til (ikke nødvendigvis årlig) diskuterte hvordan lederlønnssystemet bør brukes på en god måte for å nå statens målsettinger. Et forum hvor erfaringer deles, og hvor det også kan være rom for faglige påfyll på temaet ledelse av ledere – i forhold til kravsetting, oppfølging og belønninger. Tilsvarende kan det også arrangeres treff for andre ekspedisjonssjefer og etatssjefer med styrings- og oppfølgingsansvar for ledere på lederlønnssystemet, hvor praktiseringen diskuteres, og det er muligheter for faglig påfyll med hensyn til muligheter og utfordringer som systemet gir som styringsverktøy.

Vi er imidlertid ikke tilhengere av mer åpenhet enn det allerede er i dag når det gjelder offentliggjøring av lederlønninger. I dag offentliggjøres (på FADs hjemmesider) fordelingen på hovedkategorier, gjennomsnittlig lønn og høyeste lønn i de enkelte departementene, med og uten underliggende etater. Dette synes etter vår mening å være et passende detaljeringsnivå på informasjonen som gis ut. Informasjonen er tilstrekkelig til å gi interesserte en pekepinn på hvordan det enkelte fagdepartement bruker systemet sammenliknet med andre departementer, uten at FAD oppmuntrer til slike sammenlikninger.

5.3 Spesielle utfordringer i ytre etater

I Tabell 30, på side 64, så vi at noen departementer gir signifikant mindre i form av delkategorier og individuelle tillegg til lederne i sine underliggende etater enn de gjør til sine ekspedisjonssjefer. I regresjonsanalysen gjaldt det Justis- og politidepartementet, Samferdselsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Blant lederne i de underliggende etatene i disse departementene finner vi politimestere, vegsjefer og fylkesmenn. Ambassadørene og sendemennene i Utenriksdepartementet får også signifikant lavere delkategori og individuelle tillegg enn det som er vanlig ellers på lederlønnssystemet, men i dette departementet får ekspedisjonssjefene enda mindre.

Det samme bildet kan illustreres med tabeller som viser hvor mye av delegert fleksibilitet i lederlønnssystemet som er tatt i bruk for henholdsvis departementsansatte (departementsråd og ekspedisjonssjefer) og underliggende etater (her kalt ytre etater), se Tabell 38. I gjennomsnitt bruker fagdepartementene 60 prosent av sin frihet til å sette delkategori og individuelle tillegg internt i departementene, mens de bare bruker 46 prosent i de ytre etatene. Det er imidlertid Justis- og politidepartementet, Samferdselsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet, med mange ledere på lederlønn i ytre etater, som gjør at forskjellen blir så markert. Uten disse tre departementene reduseres forskjellen i bruken av lokal frihet fra 14 til 7 prosentpoeng, og i regresjonsanalysen, hvor vi kontrollerer for erfaring, utdanning, alder og kjønn, finner vi ingen forskjell på departementsansatte og ytre etater for de andre 15 departementene, når vi ser dem under ett (med en dummy for om man er ansatt i ytre etat eller ikke).

<i>I departementene</i>			<i>I ytre etat</i>		
	2007 % av max	2007 Antall		2007 % av max	2007 Antall
Helse- og omsorgsdep.	82 %	10	Helse- og omsorgsdep.	86 %	5
Forsvarsdepartementet	74 %	9			
Kommunal- og regionaldep.	72 %	5			
Olje- og energidepartementet	72 %	5	Arbeids- og inkluderingsdep.	69 %	8
Statsministerens kontor	71 %	5	Finansdepartementet	63 %	10
Arbeids- og inkluderingsdep.	70 %	11	Statsministerens kontor	62 %	5
Nærings- og handelsdepartem	69 %	7	Nærings- og handelsdepartem	62 %	5
Finansdepartementet	67 %	9	Forsvarsdepartementet	60 %	10
Kultur- og kirkedep.	62 %	7			
Samferdselsdep.	59 %	5			
Fiskeri- og kystdep.	58 %	5	Utenriksdepartementet	42 %	20
Landbruks- og matdep.	55 %	6	Miljøverndepartementet	40 %	5
Justis- og politidep.	54 %	9	Justis- og politidep.	39 %	37
Miljøverndepartementet	52 %	7	Kunnskapsdep	37 %	10
Fornyings- og administrasjons	47 %	7	Samferdselsdep.	32 %	14
Kunnskapsdep	47 %	9	Fornyings- og administrasjons	27 %	22
Barne- og likestillingsdep	43 %	5	Totalt	46 %	162
Utenriksdepartementet	29 %	9			
Totalt	60 %	130			

Tabell 38. *Bruk av delkategorier og individuelle tillegg i prosent av maksimum i 2007. Departementsansatte og underliggende etater (når minimum 5 ledere på lederlønn).*

Som vi var inne på i forrige delkapittel, kan vi ikke trekke konklusjonen at et departement behandler lederne i ytre etater dårligere av denne analysen, bare at de behandles ulikt. Vi må også se på i hvilken hovedkategori de ulike stillingene er plassert i, og utviklingen over tid. I Tabell 39 viser vi hvordan totallønnen fordeler seg på hovedkategorilønn og tillegg for ekspedisjonssjefer og ledere i underliggende etater i noen av departementene. Departementer med færre enn 5 ledere i underliggende etater er tatt ut av tabellen.

<i>Per ansatt</i>	<i>Ledere i underliggende etater</i>				<i>Ekspedisjonssjefer</i>			
	H-kat lønn	Ind. tillegg	Tot.lønn	Antall	H-kat lønn	Ind. tillegg	Tot.lønn	Antall
Helse- og omsorgsdep	810 200	289 800	1 100 000	5	732 000	250 389	982 389	9
Statsministerens kontor	810 200	204 600	1 014 800	5	784 500	228 250	1 012 750	4
Arbeids- og inkl.-dep	785 000	226 569	1 011 569	8	697 000	203 250	900 250	10
Finansdepartementet	793 900	205 400	999 300	10	795 125	216 625	1 011 750	8
Forsvarsdepartementet	776 900	194 300	971 200	10	742 000	226 375	968 375	8
Samferdselsdep.	840 214	108 643	948 857	14	742 000	174 750	916 750	4
Kunnskapsdep	792 700	122 100	914 800	10	730 750	135 625	866 375	8
Nærings- og handelsdep	724 000	187 900	911 900	5	682 000	203 750	885 750	6
Fornyings- og adm.-dep	819 273	90 818	910 091	22	742 000	129 667	871 667	6
Miljøverndepartementet	742 000	124 600	866 600	5	712 000	145 000	857 000	6
Utenriksdepartementet	723 250	126 875	850 125	20	773 250	77 875	851 125	8
Justis- og politidep.	709 351	117 676	827 027	37	729 500	170 875	900 375	8
Alle departementer	764 302	145 318	909 621	162	730 080	180 257	910 338	112

Tabell 39. *Gjennomsnittslønn i 2007 - ekspedisjonssjefer og ledere i underliggende etater.⁴⁴ Inndelt i hovedkategorilønn og tillegg (sum delkategoritillegg og individuelle tillegg).*

Vi ser at lederne i de underliggende etatene samlet sett har omtrent samme totallønn som ekspedisjonssjefene, selv om de har lavere tillegg, fordi hovedkategorilønnen er høyere. Og i to av de departementene som vi har trukket frem i analysen så langt, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Samferdselsdepartementet, er totallønnen til lederne i de underliggende etatene 30 - 40 000 kroner høyere enn totallønnen til ekspedisjonssjefene. I Fornyings- og administrasjonsdepartementet gjenspeiler tallene at fylkesmennene behandles

⁴⁴ Ekspedisjonssjefer er definert som alle ledere i departementet unntatt departementsråd. Gruppen inkluderer derfor posisjoner som for eksempel assisterende departementsråd.

likt lønnsmessig og at det derfor har vært sett på som mer naturlig å øke hovedkategorilønnen over tid enn å øke delkategorier og individuelle tillegg.

Det er naturligvis store forskjeller mellom etatene i de ulike departementene hva angår ansvarsområder, alternative jobbmuligheter og lønnstradisjoner. Vi innehar ikke tilstrekkelig innsikt i disse forholdene til å analysere i detalj om hvert enkelt fagdepartement fører en fornuftig lønnspolitikk. Analysen så langt indikerer imidlertid at departementene i sum har en tendens til være mer sjenerøse overfor ekspedisjonssjefene enn overfor lederne i underliggende etater, i forhold til den innplasseringen i hovedkategori som stillingen har. For å undersøke dette ytterligere har vi også sett på lønnsutviklingen over tid. Denne analysen kompliseres av at departementsstrukturen har endret seg og av at noen grupper av ledere har blitt tatt ut av lederlønnssystemet mens andre har kommet til. Vi begrenser oss derfor til å se på aggregerte tall, på tvers av departementene.

Tabell 40 viser at mens lederne i de underliggende etatene hadde høyest totallønn i 1998, så er det lederne i departementene som tjener best i 2007. Det er endret bruk av delkategorier og individuelle tillegg som forklarer denne utviklingen. I nederste del av tabellen har vi delt lederne inn i departementsråder, ekspedisjonssjefer, etatssjefer og andre ledere i ytre etater som er underlagt en etatssjef eller har en regional rolle (for eksempel politimestere, fylkesmenn, vegsjefer og ambassadører).

	Tot. lønn Lønn 2007	Tot. lønn Lønn 1998	Tot. lønn Økning	Geometrisk Tot. lønn Årlig vekst	2007 Tillegg* % av max	1998 Tillegg* % av max	2007 Antall	1998 Antall
Alle ansatte	921 152	544 879	376 273	6,0 %	52 %	36 %	292	287
Alle i departement	935 522	540 408	395 113	6,3 %	60 %	41 %	130	112
Alle ytre etat	909 621	547 740	361 881	5,8 %	46 %	33 %	162	175
Departementsråd	1 092 222	641 618	450 605	6,1 %	71 %	41 %	18	17
Andre i departementet	910 338	522 297	388 040	6,4 %	59 %	41 %	112	95
Ytre nivå 1	983 048	565 713	417 335	6,3 %	60 %	40 %	74	68
Ytre nivå 2	847 875	536 318	311 557	5,2 %	33 %	28 %	88	107

Tabell 40. Utvikling i totallønn og bruk av delkategorier og individuelle tillegg i prosent av maksimum fra 1998 til 2007.⁴⁵

Vi ser at det er ekspedisjonssjefene som gruppe som har hatt den beste lønnsutviklingen, med en gjennomsnittlig vekst på 6,4 prosent årlig (geometrisk snitt). Etatssjefene har også hatt en grei lønnsutvikling relativt sett, det er lederne på nivå 2 i etatene som har kommet dårligst ut over tid.⁴⁶ Disse hadde i snitt 14 000 kroner mer i lønn enn ekspedisjonssjefene i 1998. Men på grunn av at delkategorier og individuelle tillegg ikke har økt noe særlig for nivå 2 lederne som gruppe, så tjener ekspedisjonssjefene nå 62 000 kroner mer i snitt.

Merk at gruppen med nivå 2 ledere i 1998 i analysen så langt inkluderer ledere som ikke lenger er tilknyttet lederlønnssystemet, for eksempel ledere i NSB og Posten. Tilsvarende har det kommet nye til, for eksempel politimestrene. Vi gjennomførte derfor også en analyse over 10-årsperioden med identiske personer over tid. Også når vi ser på samme person i 1998 og 2007, blir det bekreftet at lederne i ytre etater har hatt en dårligere lønnsutvikling enn lederne i departementene (departementsråder og ekspedisjonssjefer), se Tabell 41. I denne analysen kommer lederne på nivå 1 i ytre etater (etatssjefene) dårligst ut.

⁴⁵ Merk at maksimum for tillegg har økt i perioden, fra tre til fire delkategorier og fra 20 til 30 prosent i individuelle tillegg.

⁴⁶ Fylkesmennene regnes her altså som nivå 2, selv om de ikke har en felles etatssjef som de rapporterer til.

	Tot. lønn	Tot. lønn	Tot. lønn	Geometrisk Tot. lønn	Antall
	Lønn 2007	Lønn 1998	Økning	Årlig vekst	
Samme i departement	963 200	543 203	419 997	6,6 %	37
Samme i ytre etat	913 674	560 196	353 478	5,6 %	23
Samme i ytre nivå 1	929 167	584 542	344 625	5,3 %	12
Samme i ytre nivå 2	896 773	533 636	363 136	5,9 %	11

Tabell 41. Utvikling i totallønn for identiske personer 1998-2007.

Hvis vi skal oppsummere så langt, kan vi slå fast at ekspedisjonssjefene i gjennomsnitt har hatt en bedre lønnsutvikling enn lederne i underliggende etater de siste ti årene, og til tross for lavere hovedkategoriinnplassering tjener de nå like mye som en gjennomsnittlig leder i en underliggende etat. Variasjonene er imidlertid store både på tvers av grupper av ledere og på tvers av fagdepartementene.

Hva som er årsaken til at departementene i snitt synes å forfordle ekspedisjonssjefene fremfor lederne i underliggende etater er usikkert. Avstanden til beslutningstaker kan spille inn i noen departementer. Men det kan også være resultatet av et mer generelt ønske om å utjevne lønnsforskjellene mellom ulike grupper av ledere, kanskje fordi beslutningstakerne har ment at ekspedisjonssjefene systematisk har blitt plassert inn i for lave hovedkategorier sammenliknet med andre ledere på lederlønnssystemet.

Uavhengig av hva som er bakgrunnen for den faktiske lønnspolitikken som har blitt ført, kan vi slå fast at den har ført til betydelig misnøye blant lederne i underliggende (ytre) etater, se Tabell 42. Vi har ikke skilt mellom de ulike nivåene i departementet og i de ytre etatene i spørreundersøkelsen, men vi ser at lederne i de ytre etatene under ett er markant mer misfornøyd med lønnsnivået sitt enn lederne i departementene, og spesielt gjelder dette lederne som er på åremål.

	Passe	For lavt	For høyt	5 - 10 %	10 - 20 %	20 - 30 %	Over 30%	Misnøye indeks	Antall
Ytre etat	38%	62%	0%	0%	22%	26%	15%	1,79	82
Departement	48%	52%	0%	9%	24%	17%	2%	1,17	90
Alle	43%	57%	0%	5%	23%	21%	8%	1,47	172
Åremål	31%	69%	0%	0%	27%	27%	15%	1,96	52
Ytre u/åremål	45%	55%	0%	0%	26%	16%	13%	1,52	31

Tabell 42. Svar på spørsmålene "Synes du lønnsnivået ditt i dag er:..." og "Hvor mye mener du at din samlede lønn eventuelt bør økes?" (N=172)⁴⁷

Vi fikk mange kommentarer i intervjuene og i spørreundersøkelsen fra ledere i de ytre etatene som var misfornøyd:

- "Som etatsleder opplever jeg at lederlønnssystemet i alt for stor grad er bundet opp i departementenes interne strukturer og maktforhold, for eksempel lønn til ekspedisjonssjefene. Dermed blir ikke etatsleders lønnsnivå og lønnsutvikling et uttrykk for faktiske resultater som oppnås, men mer et kremlologisk uttrykk for etatens/sektorens relative posisjon i departementet/mellom departementene." (Etatssjef)
- "Etter å ha vært politimester [i mange år], er jeg ikke tilfreds med fortsatt plassering i A1!" (Politimester)
- "Lederlønnssystemet kunne ha fungert dersom mine overordnede hadde hatt nødvendige fullmakter/vilje/evne til å praktisere det." (Leder ytre etat)

⁴⁷ Misnøyeindeksen er laget ved å sette: Passe = 0, 5-10% = 1, 10-20% = 2 osv.

- ”Jeg har en følelse av at enkelte i sentraladministrasjonen er opptatt av at vi som er ute ikke skal tjene mer enn dem.” (Leder ytre etat)

Når vi skal vurdere mulige konsekvenser av misnøyen med lønn, må vi også se på hva lederne sier om å få seg en annen jobb. Det viser seg at lederne i de ytre etatene som gruppe ikke tenker på å slutte oftere enn lederne i departementene. Men de tror det vil være noe lettere å få seg en annen jobb (71 prosent av lederne i ytre etater tror det vil være lett eller svært lett å få jobb utenfor staten, mens 52 prosent tror det samme i departementene). Lederne i de ytre etatene har da også fått noen flere forespørsler og konkrete jobbtilbud enn de andre lederne på lederlønnssystemet. Lederne i ytre etater har i snitt fått 0,48 formelle tilbud de siste par årene, mens lederne i departementene har fått 0,29 tilbud. Med andre ord, selv om lederne i de ytre etatene ikke tenker på å slutte oftere enn lederne i departementene, så får de oftere sjansen. Det er dermed en risiko for at misnøyen skal gi seg utslag i større avgang på sikt i denne gruppen.

Hele 70 prosent av lederne i ytre etater svarer *nei* på spørsmålet om de er fornøyd med praktiseringen av lederlønnssystemet, mens 62 prosent svarer *ja* på at de samlet sett er fornøyd med utformingen (N = 81). I departementene er 52 prosent misfornøyd med praktiseringen, mens 76 prosent er fornøyd med utformingen (N = 90). Lederne i ytre etater er altså svært misfornøyd med praktiseringen av systemet, og mer misfornøyd enn lederne i departementene.

Misnøyen i ytre etater retter seg delvis mot lønnsnivået og delvis mot den manglende koblingen av lønn mot den enkelte lederen og hans eller hennes resultater. 37 prosent av lederne i ytre etater mener at lederlønnssystemet bidrar *dårlig* eller *svært dårlig* til å motivere til ”godt arbeid” (34 prosent sier det bidrar *akseptabelt*, 24 prosent sier at det bidrar *godt* og 4 prosent sier at det bidrar *svært godt*; N = 70):

- ”Problemet med lederlønnssystemet er at det praktiseres slik at det i liten grad skiller seg fra statens lønnssystem forøvrig. Det blir for lite individuelt rettet, vanskelig å finne kriterier for hva som er en god jobb og for liten mulighet til bruke dette til å motivere og beholde dyktige mennesker.” (Leder ytre etat)
- ”Det er ikke med på å myndiggjøre og ansvarliggjøre lederne. Lønnen er ikke med på å tydeliggjøre verdsetting prestasjoner og resultat.” (Leder ytre etat)
- ”Jeg er godt fornøyd med at fagforeningene i etaten ikke bestemmer lønnen til lederen. Tidligere erfaringer har vist at dette har gått svært dårlig. Men jeg er misfornøyd med lønnsnivået og praktiseringen av lederlønnssystemet. Jeg tror at staten ville ha fått bedre resultater dersom systemet hadde blitt praktisert etter intensjonene.” (Leder ytre etat)
- ”Det er selve praktiseringen av systemet som er dårlig. Jeg tenker her særlig på FAD, men også på eget departement. Selve systemet har mange muligheter.” (Leder ytre etat)

Misnøyen blant en del ledere i ytre etater er så vidt sterk at det bør vurderes om noe bør gjøres annerledes. Vi tenker da både på den generelle lønnsutviklingen for enkelte grupper av ledere og på koblingen mellom resultater og lønn. Dessuten bør det vurderes om kommunikasjonen rundt lønn er tilstrekkelig god.

I departementer hvor det er flere ledere på lederlønn i samme etat er det også aktuelt å vurdere hvilken myndighet og reell mulighet etatssjefen har til å bruke lederlønnssystemet som et styringsverktøy for sine medarbeidere. Noen uttalelser som vi har referert til ovenfor tyder på at enkelte etatssjefer har så stramme rammer at de i praksis ikke har noe

handlingsrom, og kunne ha differensiert mer mellom sine medarbeidere dersom de hadde vært på tarifflønn. Dette er problematisk og i strid med logikken bak lederlønnssystemet.

Et relatert punkt som vi ikke har diskutert her, men som ble tatt opp i intervjuene vi gjennomførte, er at noen ekspedisjonssjefer med styrings- og oppfølgingsansvar overfor ytre etater mener at de blir fullstendig satt på sidelinjen når det gjelder praktiseringen av lederlønnssystemet. Noen av ekspedisjonssjefene får sågar ikke være med på medarbeider-samtalene for etatssjefer, til tross for at de formelt sett har et ansvar for å følge opp etatene. En slik praksis kan bidra til å undergrave ekspedisjonssjefenes rolle overfor etatene, og i alle fall bortfaller ekspedisjonssjefenes muligheter til å bruke lederlønnskontrakten som et styringsverktøy.

5.4 Politikernes rolle og ansvar

Regjeringen kan ha innflytelse på lønnsutviklingen i lederlønnssystemet på to måter; gjennom FAD statsrådets forvaltning av hele ordningen og gjennom de ulike fagstatsrådenes praktisering av systemet.

FAD statsråden er ansvarlig for å justere lønnsnivået for de ulike kategoriene. Dette har blitt gjort 1. oktober hvert år (unntatt i årene 1992 og 2003), og i Tabell 29 side 61 så vi at de sentrale justeringene har bidratt med 4,1 prosentpoeng av den årlige veksten på 6,0 prosent fra 1998 til 2007. FAD statsråden er også ansvarlig for innplasseringer og justeringer av hovedkategori, men her er det de ulike fagdepartementene som tar initiativet og sender inn søknader. Disse endringene har bidratt med 0,4 prosentpoeng av lønnsveksten. Samlet sett har lønnsendringene som FAD statsråden står ansvarlig for derfor bidratt til 4,5 prosentpoeng av lønnsveksten. Dette er rett i underkant av den alminnelige lønnsveksten i samfunnet på 4,6 prosent i samme periode.

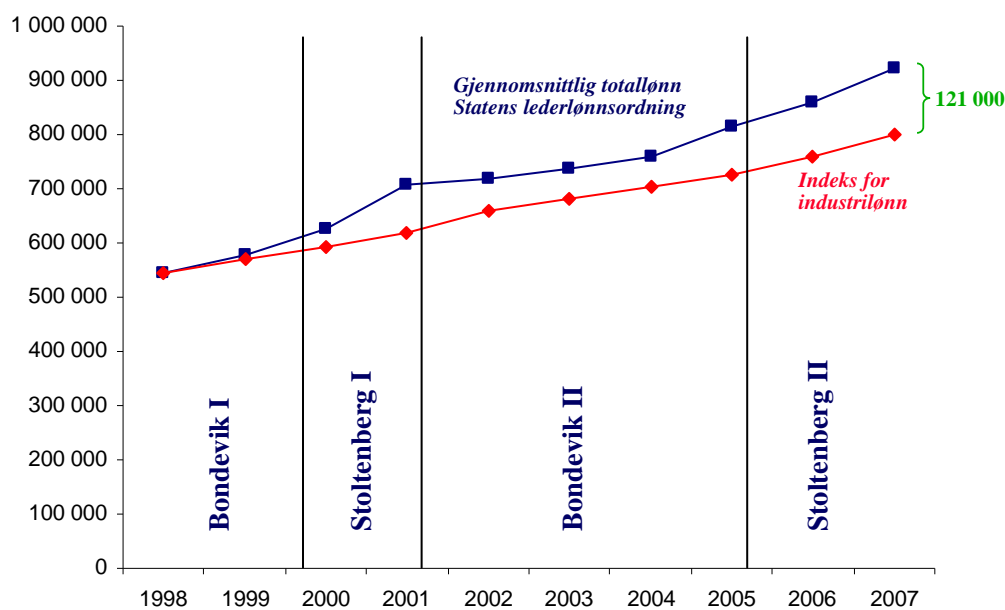
Den enkelte fagstatsråd står politisk ansvarlig for endringene av delkategori og individuelle tillegg som foretas i det enkelte departement. Fagstatsrådene var således direkte ansvarlig for 1,5 prosentpoeng av lønnsveksten i tiårsperioden 1998-2007. Dette utgjorde 29 prosent av den totale lønnsveksten på 6,0 prosent, og gjorde at lederlønnsvæksten holdt tritt med lønnsveksten til lederne av aksjeselskap med rundt 100 lønnsforhold. Lønnsveksten lokalt reflekterer at de tilleggene som er gitt (i form av delkategorier og individuelle tillegg) har mer enn tredoblet seg i perioden (fra i gjennomsnitt 51 000 til 165 000 per leder).

I siste 10-års periode har vi hatt fire regjeringer ledet av to statsministere, Kjell Magne Bondevik og Jens Stoltenberg. Tabell 43 viser veksten i gjennomsnittlig totallønn for lederne på lederlønnssystemet, sammenliknet med lønnsutviklingen i industrien. Året 2000 må regjeringene ta felles ansvar for, men i de årene Bondevik I og II hadde hovedansvaret, 1999 og 2002-2005, var gjennomsnittlig lønnsvekst 4,2 prosent i lederlønnssystemet – det samme som i industrien. Under Bondevik II fikk lederne i en periode en svakere lønnsutvikling enn lønsmottakere i Norge generelt, da dette ble lagt inn som en forutsetning for et inntektspolitisk samarbeide. Under Stoltenberg I og II (2001, 2006 og 2007) var lønnsveksten noe høyere for lederne (8,5 prosent) enn i industrien (4,8 prosent). Vi ser at 2001 skiller seg ut med en spesielt høy lønnsvekst for lederne. Vi kjenner ikke bakgrunnen for dette. Veksten i de to siste årene (2006 og 2007) var mer moderat, med 6,3 prosent for lederne mot 5,0 prosent i industrien.

	Gjennomsnittlig totallønn	Antall	Årlig vekst			
			Lederlønn	Industrien	Differanse	
1998	544 879	287				Bondevik I fra 17. oktober 1997
1999	578 153	260	6,1 %	4,7 %	1,4 %	
2000	624 498	276	8,0 %	4,1 %	3,9 %	Stoltenberg I fra 17. mars 2000
2001	705 922	271	13,0 %	4,3 %	8,7 %	Bondevik II fra 19. oktober 2001
2002	717 527	303	1,6 %	6,2 %	-4,6 %	
2003	736 208	292	2,6 %	3,5 %	-0,9 %	
2004	760 438	292	3,3 %	3,3 %	0,0 %	
2005	815 933	301	7,3 %	3,2 %	4,1 %	Stoltenberg II fra 17. oktober 2005
2006	858 581	299	5,2 %	4,7 %	0,6 %	
2007	921 152	292	7,3 %	5,4 %	1,9 %	

Tabell 43. Lønnsutvikling statens lederlønnsordning sammenliknet med lønnsutvikling i industrien for 1998-2007.⁴⁸

Se Figur 10 for en grafisk illustrasjon av utviklingen over tid. I denne figuren har vi inkludert en kurve som viser utviklingen den gjennomsnittlige lederlønnen ville ha fulgt dersom den isteden hadde fulgt lønnsutviklingen i industrien. Figuren viser at politiske hensyn gjør lederlønnsutviklingen mer variabel over tid enn lønnsutviklingen ellers i samfunnet. Det er imidlertid ikke noe som tyder på at tradisjonelle politiske skillelinjer har noen særlig betydning, i alle fall ikke i den retning som man kanskje skulle forvente.



Figur 10. Utvikling gjennomsnittlig totallønn i statens lederlønnsordning 1998-2007, sammenliknet med utvikling slik den ville ha vært med lønnsutvikling som i industrien.

En erfaren departementsråd kommenterer politikernes atferd slik:

- ”Noen statsråder har vært veldig knipne, mens andre har hatt en motsatt oppfatning. Dette har reflektert personlige ønsker hos statsråden. Det er også veldig store forskjeller mellom departementene i hvilken grad statsråden involveres / blander seg inn. Noen vil ikke ta i dette, mens andre vil ta styringen på ideologisk / politisk grunnlag. Det er altså stor individuell variasjon mellom statsrådene, men jeg har ikke

⁴⁸ Kilde for lønnsutvikling i industrien: SSB, indeks for gjennomsnittlig avtalt månedslønn, 4. kvartal i det enkelte år.

sett systematiske forskjeller mellom partiene som har vært i regjering. Selv innen samme parti har det vært store forskjeller.” (Departementsråd)

Denne kommentaren antyder at det er betydelig variasjon mellom enkeltstatsrådene på hvor mye de styrer lederlønnutviklingen. Dette fikk vi bekreftet i våre intervjuer med andre departementsråder:

- ”Jeg har alltid fått tilslutning til de forslagene jeg har lagt frem. Og det har ikke påvirket mine forslag at jeg må forelegge dem for statsråden.” (Departementsråd)
- ”Jeg snakker med statsråden om lederlønningene. Jeg lager ramme for oppgjøret, og informerer om hvilke tilbud jeg går ut med. Når jeg har blitt enig med statsråden om en ramme, må vi holde oss innenfor den. Det har vært lite diskusjon med statsråd om prinsippene for avlønning av de enkelte lederne. Statsråden har vært helt enig i forslagene om å justere enkeltpersoner opp. Når det gjelder rammen, foreslo jeg sist [...] prosent i lønnsøkning. Men statsråden var ikke enig i det, og rammen ble 1 prosentpoeng lavere.” (Departementsråd)
- ”Lederlønnssystemet er ikke fleksibelt nok til å brukes til motivasjon. Vi har ikke så mye å spille på. Vi kan ikke lokke med belønninger, fordi statsråden kan skiftes ut, og vi vet ikke hva statsråden vil si neste år. Så i forhold til å gi mer enn verbal ros og ris for å motivere så fungerer ikke systemet. Dette henger også sammen med at hvis vi skal gi mye så må vedkommende over i en annen hovedkategori, og da må vi på tiggerstien til FAD. [...] Ja, jeg har ikke kunnet gi riktig lønn til noen etatssjefer, men det er ikke systemet det er noe galt med, det er den politiske viljen til å gi høy lønn. [...] Det har hendt de siste fem årene at en statsråd har kuttet mitt forslag med 50 prosent og har krevd at alle skal få like mye.” (Departementsråd)

Statsrådenes rolle reiser en del interessante spørsmål:

- ”Hvis jeg ikke hadde fått medhold, ville det ført til en kraftig dialog – med skriftlig kommunikasjon. Statsråden bestemmer, men jeg ville ha påpekt det dersom jeg mente at beslutningen var i strid med prinsippene som ligger til grunn for lederlønnssystemet. Det er imidlertid en umulighet for meg å ta vekk statsrådets rolle i dette. Ingen departementsråd kan beslutte noe som helst som arbeidsgiver uten å få fullmakt til det av den enkelte statsråden. Men det kan være skriftlige veiledninger på dette (føringer på hvordan lederlønnssystemet skal forvaltes), for eksempel i stortingsmeldinger, som man så kan vise til i eventuelle diskusjoner med statsråden.” (Departementsråd)
- ”Det er viktig å se på lederlønnssystemet som en av garantiene for at systemet blir upolitisk. Dette er viktig i vår flate struktur hvor mange jobber tett opp mot statsråden, og hvor det er viktig å ivareta partiuavhengigheten. Dette har å gjøre med profesjonaliseringen av en veldig spesiell virksomhet. Jeg snakker da om regjeringskontorene (ikke ytre etater). – Det er farlig å svekke embetsverket.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg tror det er departementsråden som bestemmer dette. Jeg har ikke tenkt på at statsråden har en rolle, annet enn for å gi sin vurdering som bruker. [...] Det er imidlertid en del av kriteriene som det *ikke* er statsrådets ansvar å ha innsikt i. Dette er departementsrådets sentrale ansvar!” (Ekspedisjonssjef)

Som den siste kommentaren antyder er det få av ekspedisjonssjefene og etatssjefene som er kjent med statsrådenes rolle i lederlønnssystemet, og mange tror at departementsråden bestemmer:

- ”Jeg tror beslutninger om delkategori og individuelle tillegg er departementrådets sak. Det kan være at departementsråden sjekker med statsråden, men jeg er ikke sikker på det.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg vet ikke om nåværende statsråd er inne i bildet om lønn.” (Leder ytre etat)

Men at politiske rammer/føringer kan være viktige nevnes av flere ledere, og noen er også svært kritiske til hvordan enkelte statsråder uttaler seg:

- ”Lønnsutvikling er kun knyttet til sammenligninger og politisk fastsatte maksimumsgrenser.” (Etatssjef)
- ”Jeg tviler på at statsråden gjør noen særlige endringer mellom enkeltpersoner, men statsråden kan nok mene noe om nivået på rammejusteringene. Jeg har hørt en statsråd si at vi har høyere lønn enn vi fortjener – det kan ikke en statsråd si!” (Ekspedisjonssjef)
- ”Det har hendt at statsråden i forkant har gitt signal om at ekspedisjonssjefene ikke skulle få for mye. [...] Politikere bør styre økning i oktober (av kategoriene) og ikke tillegg som baseres på resultater.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Det er mye departementsråden som styrer dette mot statsråden, søker mandat hos ham. Statsråden mener nok at: - Byråkrater tjener godt nok. Statsråden har ikke vært pådriver for høyere lønn.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Det er alvorlig når statsråd for FAD mener at etatslederne tjener godt i forhold til det øvrige arbeidsliv. [...] Den politiske styringen med lønnsystemet setter det i vanry. Dette er et tema når ledere møtes.” (Leder ytre etat)
- ”Jeg har forståelse for at politikerne er opptatt av lederlønnsutvikling. Og at de gjerne vil fremstå som at de bremsset på lederlønningene når det kommer til lønnsoppgjørene.” (Leder ytre etat)

I spørreundersøkelsen svarer bare 16 prosent av dem som har fått justert sitt individuelle tillegg at de tror de politiske føringerne eller pålagte lønnsrammer er *viktig* eller *svært viktig*. Men 23 prosent tror det har *noe betydning*, se Tabell 44.

Uten betydning	Liten betydning	Noe betydning	Viktig	Svært viktig	Vet ikke
25%	27%	23%	8%	8%	8%

Tabell 44. Svar på: ”Hvilke faktorer tror du har ligget til grunn ved justering av det individuelle tillegget? – Politiske føringer/Pålagte lønnsrammer.” (N=132)

Det viser seg imidlertid at de lederne som står ansvarlig for å gi tilleggene, ledere med styrings- og oppfølgingsansvar for andre på lederlønn, vektlegger politiske føringer / pålagte lønnsrammer i større grad enn medarbeiderne deres tror. Hele 69 prosent av lederne med styrings- og oppfølgingsansvar sier at dette er *av betydning*, er *viktig* eller *svært viktig*, se Tabell 45.

Irrelevant	Liten betydning	Av betydning	Viktig	Svært viktig
12%	18%	42%	21%	6%

Tabell 45. Svar på: ”Hvilke kriterier legger du typisk til grunn ved tildeling eller justering av individuelt tillegg? – Politiske føringer / pålagte lønnsrammer.” (N=33)

Det legges også vekt på politiske føringer / pålagte lønnsrammer ved innplassering i eller justering av delkategori, se Tabell 46.

Irrelevant	Liten betydning	Av betydning	Viktig	Svært viktig
6%	21%	39%	18%	15%

Tabell 46. Svar på: ”Hvilke kriterier legger du typisk til grunn ved innplassering i eller justering av delkategori? – Politiske føringer / pålagte lønnsrammer.” (N=33)

Svarene som vi refererer til i tabellene over kan være både i forhold til politiske føringer fra statsrådene og i forhold til de rammene som departementsråden fastsetter. Vi spurte derfor lederne med styrings- og oppfølgingsansvar for andre ledere på lederlønn om de opplever at ”politiske føringer i vesentlig grad hindrer ønskelige lønnsendringer innenfor de fullmaktene som departementet/etaten selv har”? På dette spørsmålet svarte 24 prosent *ja*, 39 prosent *i noen grad* og 36 prosent *nei* (N=33).

Samlet sett er det klart at politiske føringer er viktig i flere av departementene. Sammenlikner vi med et aksjeselskap, vil et styre normalt kun bestemme lønnen til administrerende direktør direkte. For andre ledere vil de bestemme strukturen (for eksempel en bonusordning), men styret vil normalt ikke blande seg inn i lønnsutviklingen til den enkelte lederen. Dette oppfattes å være et styringsverktøy for administrerende direktør, som igjen kan delegerer denne beslutningsmyndigheten videre nedover i organisasjonen, slik at den/de som fastsetter lønnen til en leder også er den/de som best kjenner lederens resultater og alternative karrieremuligheter.

Som vi allerede har vært inne på, det er et paradoks at noen av lederne vi intervjuet synes at tariffavtalen gir bedre mulighet for motivasjon enn lederlønnssystemet. Denne kommentaren fikk vi også fra en departementsråd:

- ”Tariffavtalen gir faktisk mer fleksibilitet for å motivere, selv om heller ikke den gir så mye fleksibilitet.” (departementsråd)

Vi tror at fagstatsrådene bør tenke seg godt om før de griper inn i praktiseringen av lederlønnssystemet. Den underliggende logikken til ordningen er at den skal være et styringsverktøy. Ordningen kan bare fungere etter intensjonen hvis politikerne, på samme måte som styrene i aksjeselskap, delegerer praktiseringen til administrasjonen, altså departementsråden. Politikerne bør isteden styre ordningen på et høyere plan (gjennom FAD statsråden), ved den årlige justeringen av lønnsnivået til de ulike lederlønnskategoriene og gjennom hvilke rammer som fagdepartementene kan operere innenfor (delkategorier og individuelle tillegg).

5.5 Hvem som er på lederlønn og åremålets rolle

I dette delkapittelet vil vi kort ta opp to tema som ikke passer så godt inn i andre kapitler / delkapitler. Både avgrensningen av hvem som er på lederlønnssystemet og åremålets rolle har blitt tatt opp i flere av intervjuene vi gjennomførte, selv om vi ikke selv har lagt stor vekt på disse temaene i arbeidet vårt. Her vil vi derfor stort sett begrense oss til å viderebringe noen av de synspunktene som kom frem.

Vi har allerede har vært inne på at noen departementsråder og ekspedisjonssjefer gjerne skulle hatt flere etatssjefer på lederlønnssystemet:

- ”Jeg ville gjerne hatt flere ute med i systemet, men ikke avdelingsdirektørene. [...] Jeg mener det er synd at staten har satt seg i en slik posisjon at man må få organisasjonenes godkjenning for å ta noen ut av tariffområdet.” (Departementsråd)
- ”Noen etatsledere som absolutt skulle ha vært med er ikke på lederlønnssystemet.” (Departementsråd)
- ”Jeg mener at flere i departementet burde vært på systemet. [...] Det er helt fremmed for meg at disse ikke er med.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg savner også rom for fagspesialister innenfor lederlønnssystemet.” (Ekspedisjonssjef – adm. avd.)

Andre påpeker at det er greit slik det er i dag

- ”Lederlønnssystemet må gjelde forholdsvis få.” (Departementsråd)
- ”Alle våre etatsledere er på lederlønn. Jeg ser ingen grunn til at nr. 2 skal være på lederlønnskontrakt. Etatslederne har uansett store fullmakter til å avlønne i systemet.” (Ekspedisjonssjef)
- ”De som er inkludert i enheten ble revidert 1.1.2003 og det virker greit nå.” (Leder i ytre etat)

Og noen få synes at det ville være bedre å være på tariff selv eller de vil ha sine ledere over på tariff, men dette avhenger av hvordan lederlønnssystemet praktiseres i det enkelte fagdepartementet:

- ”Departementet vurderer lønnsutvikling ut fra tariffresultatene og interne sammenligninger uten noen referanse til den enkelte leders resultater eller prestasjon. Ved å overføre lederne til tariffsystemet vil jeg reelt ha langt større mulighet til aktiv ledelse også gjennom lønnsdifferensiering. Jeg er skuffet over at lederlønnssystemet ikke blir praktisert slik intensjonen etter min oppfatning var ved etableringen av ordningen. Intensjonen var god og riktig. Realiteten er blitt en annen.” (Leder ytre etat)
- ”Det ble tatt opp på et politisjefmøte for et par år tilbake om politimestrene skulle gå tilbake til regulativlønn. Gruppen var delt, og det ble ikke noe av det. Jeg tilhørte gruppen som mente at vi burde gå tilbake til regulativlønn.” (Politimester)

Andre ledere fremhever at lederlønnssystemet kan føre til en bedre lønnsutvikling, eller de fremhever signaleffekten som det ligger i å være blant de utvalgte på lederlønn:

- ”Jeg ville ikke ha fortrukket regulativlønn, for det ligger jo en mulighet i lederlønnssystemet for å få høyere lønn.” (Fylkesmann)
- ”Det kan gi positive signaleffekter. Når lederne er på et slikt system, kan det også være lettere å forsvare et høyere lønnsnivå både internt og i forhold til eksterne - men vi har ikke utnyttet dette til nå.” (Leder ytre etat)
- ”Det er positivt at det synliggjøres og understrekes at man er leder – med spesielle kontrakter og vilkår.” (Leder ytre etat)
- ”De som ville forbli på lederlønn fremhevet at lederlønnssystemet løftet statusen til politimestrene.” (Politimester)
- ”Det at jeg er på lederlønnssystemet er en viktig anerkjennelse av etaten.” (Leder ytre etat)

Det anses som en fordel at lederne på lederlønn er trukket ut av de lokale forhandlingene:

- ”Hvis toppledelsen skal forhandles sammen med alle andre blir det vanskelig. Det blir fort bare en person i en lokal forhandling som er toppleder, og det gjør nok lokale forhandlinger lettere at noen toppledere er trukket ut.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg ser at lederne ikke prioriteres av organisasjonene.” (Leder i ytre etat.)
- ”Vi har store problemer med at [en etatssjef] misliker å være en del av forhandlinger med organisasjonene. [...] Vi har prøvd 3 ganger de siste par årene å få denne og en annen stilling inn under lederlønnsordningen – uten å lykkes.” (Departementsråd)

Men det er ledere som synes at de har funnet gode strukturer og prosesser for forhandlingene til de lederne som er på tariff:

- ”Når det gjelder avdelingsdirektører, har organisasjonene bedt om at de skilles ut særskilt i forhandlingene. [...] Vi legger vanligvis inn noen egne midler. Noe av det forbeholder vi avdelingsdirektørene, og organisasjonene har akseptert det. [...] Totalt sett er vi fornøyd med å ha avdelingsdirektørene på regulativet. Det er ikke en løsning å flytte dem over på lederlønn. Det bør være etatsledere som er på lederlønn (ikke de under). Vi har masse små enheter som ikke er på lederlønn, og det har ikke vært noe snakk om at de bør over.” (Departementsråd)
- ”Det er ikke noe problem at avdelingsdirektørene er i tariff når det gjelder lønn. [...] Slik det skjer i praksis, så stikker lederne av med en stor andel av lokal pott, uten at de er en direkte del av forhandlingene. [...] Men det ville ha lettet forhandlingene om avdelingsdirektørene ble trukket ut, fordi potten da ikke ville bli påvirket av lønnen deres.” (Ekspedisjonssjef)
- ”Jeg prøver å praktisere en tilsvarende lønnsmodell som lederlønnssystemet for min egen ledergruppe ved at disse (etter individuell avtale) ikke gis adgang til overtidbetaling og at lønna forsøkes differensiert ut fra resultater. Generelt er det ønskelig å kunne eksperimentere med former for ”suksessbonuser” og å ha større lokal lønnsmessig handlefrihet.” (Leder ytre etat)
- ”Direktørene mine er tatt ut av forhandlingene etter avtale med organisasjonene. Jeg bestemmer lønna til mine direktører, og så informerer jeg organisasjonene. Et veldig godt forhold til organisasjonene muliggjør dette. Jeg skulle ikke ønske at noen av mine skulle være med i lederlønnsordning. Jeg har mye større frihet nå, og de har antakelig hatt en hyggeligere utvikling enn om de hadde vært med i ordningen.” (Leder ytre etat)

Vi har ikke intervjuet ledere som er på tarifflønn. Vi har heller ikke studert lønnsutviklingen deres nærmere. Det er derfor vanskelig for oss å ha bastante meninger om lederne som i dag rapporterer til ledere på lederlønn, men som selv er på tarifflønn. Men etter vår mening er det *lite* som taler for å i større grad sentralisere lønnsdannelsen for disse lederne. Allerede i dag synes det å være et problem at lønnsprosessen i for stor grad er sentralt styrt for en del ledere på lederlønn. Hvis flere ledere ute i etatene (nivå 2) og avdelingsdirektører i departementene skal tas ut av tarifflønn, så bør man kanskje vurdere om disse burde ha et annet opplegg, som i enda større grad er styrt av det enkelte fagdepartementet eller etatssjefen. Om flere etatssjefer av mindre etater bør være med, har vi ingen formening om.

Når det gjelder antallet ledere på lederlønnsordningen, har dette tallet vært relativt stabilt over de siste 10 årene, selv om noen grupper har gått ut (fordi virksomhetene har blitt fristilte) og andre har kommet til (som politimestrene). Totalt sett synes antallet å være på et

rimelig greit nivå, men vi har altså vært mer opptatt av praktiseringen av systemet enn av hvem som er med på det.

Vi fikk også noen kommentarer knyttet til åremål i intervjuene og i spørreundersøkelsen. Noen av lederne i ytre etater er ikke begeistret for ordningen:

- "Jeg mener at åremålsordningen er en uheldig motebevegelse uten særlig effekt. Fungerer ikke en leder må det håndteres uansett. Ledere på slutten av perioden kan dessuten få svekket autoritet. Samlet sett kan åremål hemme rekrutteringen." (Leder ytre etat)
- "Åremålsordningen er god for noen stillinger, men for andre er den neppe heldig. [...] Få tør ta sjansen på å søke en ekstern stilling [når åremålet går ut]. De krever og får stillinger som seniorrådgivere i egen enhet, som sjelden er hensiktsmessig verken for dem eller deres etterfølger. Det vil etter hvert kunne bli problematisk mange slike seniorrådgivere. Åremål er tenkt å øke presset på ledernes prestasjon, men det kan virke motsatt ved at man utsetter nødvendige prosesser, siden perioden uansett er begrenset. Gode ledere vil alltid kunne finne løsninger for de [av lederne] som ikke fungerer uten at de trenger å tape ansikt." (Leder ytre etat)

Det er flere som påpeker at det kan være utfordrende å finne gode oppgaver til lederne etter at åremålet har gått ut:

- "Det kan bli et problem å finne oppgaver til dette korpset. Det kan bli noen av dem, siden politimestere nå er yngre når de ansettes. [...] Det positive med åremål er at man får en viss sirkulasjon, og vi unngår disse som satt i mange år og som ble en belastning for systemet." (Politimester)
- "Løsningen med seniorrådgiverstilling (i egen enhet) etter åremålet er ikke god nok, det blir sjelden meningsfylt for noen. Det hadde vært bedre med høyere lønn kombinert med en viss etterlønn uten arbeidsplikt, men med motregning mot lønn fra eventuelle andre stillinger." (Leder ytre etat)

Men det var også et par ledere som enten selv skulle ønske å være på åremål eller som mener at andre burde være det:

- "Jeg mener prinsipielt at direktører skulle sitte på åremål." (Etatssjef som ikke selv er på åremål)
- "Systemet må utvikles i tråd med trender i privat sektor. Det må bygges inn bonus, "sabbatsår", etter- og videreutdanning, reell lønnsforhandling (ikke bare et "skinn"), åremålssystem for ekspedisjonssjefer og departementsråder, litt mer "farefull frihet", ikke kun "farefri trelldom" (polsk ordtak), slik som i dag." (Leder i et departement)
- "Statens lederlønnssystem bør kun kobles mot ledere i åremålsstillinger, og ikke som i dag relatert til fast tilsatte departementsråders og ekspedisjonssjefers lønn. Det beste hadde vært at også disse stillingene var på åremål og underlagt samme resultatkrav som etatsledere. I dag kan en middelmådig ekspedisjonssjef "hvile" seg til det lønnsnivået en godt fungerende etatsleder fortjener." (Leder ytre etat)

Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag til å gjøre oss opp en formening om bruken av åremål, utover å referere til disse kommentarene. I spørreundersøkelsen er det overraskende små forskjeller på svarene til ledere på åremål og andre ledere i ytre etater. Den største forskjellen er at lederne på åremål er noe mer misfornøyd med lønnsnivået sitt, og de sier at lønn vil være noe viktigere for dem hvis de velger å slutte som leder i staten. Ledere på åremål synes med andre ord å være noe mer lønnsensitive enn de andre lederne, og de

opplever kanskje ikke å få lønnsmessig kompensasjon for å ikke ha fast stilling. Ellers er det små forskjeller, bortsett fra de forventede, som at lederne på åremål er yngre og har vært kortere i stillingen.

5.6 Konklusjon

38 prosent av lederne sier at de samlet sett er fornøyd med praktiseringen av lederlønnssystemet (N = 181). Det er med andre ord en god del ledere som er fornøyd både med FADs håndtering av systemet og hvordan systemet praktiseres i fagdepartementene. Lønnssystemet har bidratt til jevnlig medarbeidersamtaler for de aller fleste av lederne, med kravsetting og oppfølging, og mange av lederne har fått en god lønnsutvikling sett i forhold til hva de kunne ha oppnådd eksternt.

Flertallet, 62 prosent, er imidlertid misfornøyd. FAD kritiseres for rigiditet og treg saksbehandling når fagdepartementene ønsker nye stillinger inn i systemet eller en justering av hovedkategorier. Fagdepartementer på sin side kritiseres for manglende vilje eller evne til å praktisere lederlønnssystemet etter intensjonen. Den sterkeste kritikken kommer fra ledere i underliggende etater. Som gruppe har da også disse lederne hatt en svakere lønnsutvikling enn lederne i departementene, og de får mindre lokalt i form av delkategorier og individuelle tillegg. Det er imidlertid store variasjoner på tvers av etater og departementer.

Kritikken fra våre respondenter retter seg for det første mot for lavt lønnsnivå og dårlig lønnsutvikling og for det andre mot manglende differensiering basert på ledernes ansvarsområder, resultater og alternative karrieremuligheter. Både lønnsutviklingen og differensieringen avhenger av de sentrale justeringene og av hvor offensive ledelsen i departementene er til å utnytte mulighetene som lederlønnsordningen gir, noe som varierer kraftig.

Når FAD skal justere lønnen for de ulike kategoriene, må departementet balansere det ansvaret de har for at lønnsnivået til lederne generelt skal øke i takt med utviklingen i samfunnet for øvrig, samtidig som de må gi rom for lokale variasjoner. Etter vår mening har FAD lyktes ganske bra med dette i de siste 10 årene, når vi ser perioden under ett. Justeringene har garantert alle lederne en lønnsvekst litt i underkant av den alminnelige lønnsveksten i samfunnet. Ytterligere justeringer utover dette er det naturlig at kommer etter initiativ fra fagdepartementene, i form av forslag om en høyere hovedkategori eller lokale justeringer av delkategorier og individuelle tillegg. Bare på den måten kan lønnsutviklingen differensieres i henhold til lokale behov innenfor en relativt sett moderat lønnsramme totalt sett.

En slik politikk forutsetter at fagdepartementene bruker lederlønnssystemet aktivt. De må både bruke muligheten til å foreslå kategoriendringer, og de må gi delkategorier og individuelle tillegg. Spesielt er de individuelle tilleggene viktige for lønnsveksten til lederne. For at lønningene skal holde noenlunde tritt med andre lederlønninger må de individuelle tilleggene over tid øke i prosent av kategorilønn. Dette betyr videre at rammen for individuelle tillegg må justeres opp. Med den lønnsutviklingen som har vært de siste 10 årene har de individuelle tilleggene økt med rundt 10 prosentpoeng (fra 6 til 15 prosent), og dette har gitt en lønnsutvikling på nivå med de ledere i samfunnet for øvrig som hadde omtrent samme lønnsnivå for 10 år siden. Dette må man anse for å være et minimumsnivå for lønnsveksten samlet sett. Det er derfor naturlig å vurdere om rammen skal utvides til 40 prosent i løpet av et par år.

Innplasseringer/justeringer av hovedkategorier og bruken av delkategorier og individuelle tillegg har alle bidratt (marginalt) til å redusere differensieringen de siste 10 årene, mens

lønnsforskjellene har økt i samfunnet for øvrig. I dag differensieres det for lite i lederlønnssystemet i forhold til de intensjoner som ligger bak. Både FAD og fagdepartementene må være seg dette bevisst i tiden fremover.

Ulik praksis i de ulike fagdepartementene betyr både at lønnsveksten varierer sterkt og at graden av differensiering er veldig forskjellig fra departement til departement. Enkelte fagdepartement bruker også systemet forskjellig for ulike grupper av ledere. I praksis betyr dette at det varierer sterkt i hvilken grad lederlønnssystemet faktisk blir brukt som et styringsverktøy, for å tiltrekke seg eller beholde spesielt verdifulle ledere og for å motivere lederne ved å knytte lønnsutviklingen opp mot oppnådde resultater.

Det er å forvente at det er en viss variasjon mellom departementene, som kan reflektere ulike kulturer og behov. Den variasjonen vi observerer er imidlertid betydelig større enn det man kan forvente. Vi mener derfor at FAD bør ta initiativet til en prosess på tvers av departementene, og på tvers av de relevante nivåene i det enkelte fagdepartementet, for å diskutere hvordan man best kan bruke lederlønnssystemet i de ulike enhetene, avhengig av de spesielle mulighetene og utfordringene den enkelte enhet står overfor. Vi har imidlertid ikke tro på at en sentral ledelse skal presse en bestemt bruk av et ledelsesverktøy nedover en større organisasjon. Det skal være rom for lokale tilpasninger.

Et styringsverktøy, som lederlønnskontrakten er, skal i første rekke være et verktøy for lederen med styrings- og oppfølgingsansvaret. Det er derfor farlig å tvinge en bestemt praktisering av et styringsverktøy på denne lederen, fordi det ville ta fra lederen fleksibiliteten til å hensynta lokale forhold og egen kompetanse. Lokale styringsutfordringer, lokal kultur og egen kunnskap om virksomhetene må bestemme lokal lønnsvekst, graden av differensiering, hva slags krav som settes, hvordan disse følges opp og hvilke belønninger som skal gis for resultatene som oppnås. Lederen må i denne sammenhengen tilpasse bruken av styringsverktøyet opp mot andre mekanismer som brukes, slik at totalresultatet blir godt.

De samme argumentene som taler *mot* at fagdepartementene skal bli instruert om hvordan de skal praktisere lederlønnssystemet taler *for* en mer utstrakt delegering av beslutningsmyndighet. Det er vedkommende leders nærmeste overordnede som best kan vurdere ansvarsområde, resultater og alternative karrieremuligheter. Beslutningsmyndigheten bør derfor være plassert så langt ute i organisasjonen som mulig, veid opp mot politiske og administrative behov for sentral styring og kontroll.

Ut fra et styringsperspektiv anbefaler vi derfor at FAD vurderer å delegerer innplasseringen i hovedkategorier til fagdepartementene (innenfor visse rammer/kriterier). Da vil det enkelte departement i større grad nettopp kunne ta lokale hensyn når hovedkategori skal bestemmes, og man kan mer rendyrke hva som skal ligge til grunn for de ulike lønnskomponentene. Dette må vurderes opp mot det politiske behovet for å bevare en viss kontroll med den samlede lederlønnsutviklingen i staten, utover den kontrollen som ligger i de ulike departementenes budsjetter.

Vi anbefaler videre at fagstatsrådene i størst mulig grad delegerer praktiseringen av lederlønnssystemet til departementsrådene. Departementsråden er den administrative lederen for departementet, og det er naturlig at det er han eller hun som bruker lederlønnssystemet som et styringsverktøy overfor sine medarbeidere. Fagstatsråden sitter ofte i kort tid, og har for liten kunnskap om de ulike ledernes innsats, resultater og alternativer, til å kunne bruke lederlønnssystemet på en god måte. Dersom det skal være en politisk kontroll med lederlønnsutviklingen i det enkelte departement, er det bedre at dette gjøres ved at FAD fortsatt bestemmer hovedkategori og setter rammer for de individuelle tilleggene, jamfør diskusjonen over.

Departementsrådene som har mange ledere på lederlønn i en og samme etat bør også vurdere å delegerer mer til etatssjefen, slik at han eller hun faktisk kan bruke systemet som et styringsverktøy, på en måte som den aktuelle etatssjefen mener gagnar virksomheten. En slik delegering krever at fullmakter gis både i forhold til økonomiske rammer og i forhold til vedtak om delkategorier og individuelle tillegg. En delegering av beslutningsmyndighet uten økonomiske rammer til å følge opp systemet vil gi stor frustrasjon både hos etatssjefen og hans/hennes medarbeidere.

Overfor etatssjefene bør departementsrådene videre vurdere hva som kan delegeres til den ansvarlige ekspedisjonssjef, slik at lederlønnssystemet kan inngå som en naturlig del av ekspedisjonssjefens oppfølging av etatene. Å bli satt på sidelinjen i forhold til medarbeider-samtalene og prosessen rundt kravsetting og oppfølging vil kunne undergrave det styrings- og oppfølgingsansvaret som den ansvarlige ekspedisjonssjefen ellers har i forhold til etaten.

Mer delegering forsterker behovet for at ledere med styrings- og oppfølgingsansvar har fora hvor de kan diskutere hvordan lederlønnssystemet kan praktiseres på en god måte, avhengig av lokale styringsbehov, egen lederkompetanse og den lokale kulturen. Dette kan være fora både internt og på tvers av fagdepartementene. Slike fora må imidlertid ikke lede til standardisering, basert på overflatiske sammenlikninger at lønnsnivå og – utvikling for enkeltledere og grupper av ledere. Det ville stride mot systemets logikk, som baserer seg på at lønnen til den enkelte leder settes i forhold til vedkommendes ansvarsområde, resultater og alternative karrieremuligheter.

6 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

I dette kapittelet oppsummerer vi noen av hovedpunktene fra analysen, og vi utdyper våre anbefalinger.

Vi deler flertallet av ledernes oppfatning om at statens lederlønnssystem i all hovedsak har en god utforming. Systemet var forut for sin tid da det ble innført i 1991, og dets grunnleggende struktur er derfor godt tilpasset de trendene vi har sett i samfunnet for øvrig de siste 15-20 årene. Lederlønnssystemet åpner for å gi de statlige lederne som gruppe en lønnsutvikling som er sammenliknbar med lønnsutviklingen til andre ledere, og det tillater lønnsforskjeller for å reflektere ledernes alternative karrieremuligheter. Systemet forutsetter gode prosesser for kravsetting og oppfølging, og det gir anledning til å koble lønn opp mot resultatene som lederne oppnår. Vi finner det derfor ikke nødvendig å endre på den grunnleggende utformingen av systemet.

Lederlønnssystemet har da også vært en stor suksess på flere viktige områder. Systemet har gitt de statlige lederne en gjennomsnittlig lønnsutvikling de siste årene som ligger på linje med andre ledere i samfunnet med omtrent samme lønnsnivå. Det betyr at statlige ledere som gruppe ikke har sakket ytterligere akterut relativt sett, selv om det gjennomsnittlige lønnsnivået deres er lavt sammenliknet med ledere i privat sektor. De statlige ledernes misnøye med lønnen er totalt sett moderat. I gjennomsnitt mener lederne selv at lønnen burde ha ligget 10-15 prosent høyere. Og hvis vi ser på tvers av alle departementene, synes ikke lønnsnivået å ha vært et stort problem for å rekruttere gode ledere. Dette skyldes imidlertid i stor grad at statlige ledere rekrutteres fra offentlige virksomheter, og det finnes eksempler på at foretrukne kandidater med annen bakgrunn har vært uaktuelle på grunn av lønn.

Lokalt i fagdepartementene blir delkategorier og individuelle tillegg brukt aktivt for å justere ledernes lønninger, og noen enkeltledere og grupper av ledere i lederlønnssystemet har blitt løftet betydelig lønnsmessig. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har bidratt til justeringene ved å endre hovedkategoriene for 5-6 prosent av lederne årlig, slik at nær halvparten av lederne som har vært i systemet de siste 10 årene har fått endret sin hovedkategori i løpet av denne tiden. Lederlønnssystemet har gitt fagdepartementene betydelig fleksibilitet i forhold til å møte lokale utfordringer, og i dag utnyttes rundt halvparten av denne fleksibiliteten. Lønnsforskjellene i lederlønnssystemet er likevel svært beskjedne totalt sett, både i forhold til de forskjellene vi finner ellers i samfunnet, og i forhold til variasjonene i jobbinnhold, resultater, kompetanse og alternative karrieremuligheter. Noen ledere ender derfor opp med en relativt sett god lønn, mens andre får mye lavere lønn enn ledere som det er naturlig å sammenlikne seg med i fristilte offentlige virksomheter og private bedrifter.

Vi ser den manglende differensieringen mellom lederne som den største utfordringen for lederlønnssystemet fremover, både for å sikre at nye gode lederemner fortsatt vil satse på disse stillingene og for å unngå at fristelsen til å forlate statlige lederstillinger blir for stor basert på økonomiske betraktninger. Det er i dag en betydelig gruppe av ledere (rundt en fjerdedel) som er misfornøyd med lønnsnivået, som kan tenke seg alternativer utenfor staten og som synes å ha gode muligheter til dette i praksis. Mer lønnsdifferensiering vil være nødvendig for å beholde gode statlige ledere i tiden fremover. Slik lønnsdifferensiering vil naturligvis også kunne gi større misnøye blant andre grupper av ledere, men misnøyen blant ledere med gode utsidealternativer bør veie tyngre for staten i forhold til målene om rekruttering og avgang.

Lederlønnssystemet har vært et svært vellykket virkemiddel for å bidra til en bedre kultur rundt kravsetting og oppfølging. Systemet har bidratt til at en årlig medarbeidersamtale nå gjennomføres for det store flertallet av lederne, og 85 prosent av lederne synes at medarbeidersamtalen fungerer tilfredsstillende (*OK, godt* eller *svært godt*) for å følge opp målene og kravene som er satt. Selv om ledere på systemet etterspør mer konkrete mål og en bedre diskusjon av resultatene opp mot målene, må staten sies å ha kommet langt i å utvikle kravsettings- og oppfølgingsprosessen for lederne på lederlønn.

Rundt halvparten av lederne er imidlertid misfornøyde med at lønnsnivå og lønnsutvikling enten ikke diskuteres i det hele tatt eller behandles svært overflatisk i medarbeidersamtalene. De mener videre at koblingen mellom oppnådde resultater og lønn er for svak. Det blir påpekt at systemet er rotete i forhold til at det individuelle tillegget ikke bare baseres på resultater, men også på en mengde andre forhold, som den enkelte leder ikke har særlig innsikt i. Fire av fem ledere får individuelle tillegg allerede ved ansettelsen, og mye av den lokale fleksibiliteten brukes i praksis til rekrutteringsformål og ikke til å belønne resultater over tid. Vi mener at staten vil være tjent med at lederlønningene i sterkere grad knyttes til oppnådde resultater, sett i forhold til intensjonen bak lederlønnssystemet og utviklingen i ledernes egne forventninger.

Totalt sett er nær to av tre ledere misfornøyde med praktiseringen av lederlønnsordningen. Materialet vårt tyder på at forklaringen til denne misnøyen er basert på tre grunnleggende forhold; misnøye med egen lønnsutvikling, misnøye med manglende differensiering og misnøye med den svake koblingen mellom lønn og resultater. Vi er enige med lederne i at det er grunnlag for å vurdere praktiseringen av lederlønnssystemet nærmere. Lønn bør i sterkere grad kobles mot oppnådde resultater for flere av lederne, og det bør differensieres mer mellom lederne for å sikre et lønnsnivå og en lønnsutvikling som står noenlunde i forhold til alternative karrieremuligheter for den enkelte.

For å endre på praktiseringen av lederlønnssystemet anbefaler vi at det innledes en prosess for å diskutere hvordan lederlønnssystemet best kan brukes, gitt de lokale forholdene. Det er viktig å understreke at denne prosessen *ikke* skal ha som formål å standardisere praktiseringen av lederlønnssystemet eller bidra til utjevning av lønnsforskjeller. Formålet med prosessen må være å utveksle erfaringer om hvordan lederlønnssystemet *kan* brukes aktivt som et styringsverktøy, avhengig av lokale styringsutfordringer, lokal kompetanse og lokal kultur. De store forskjellene i praktisering av systemet mellom departementene som vi kan observere i dag, samt hvordan systemet blir brukt systematisk annerledes for ledere i underliggende etater enn for ekspedisjonssjefer, kan imidlertid ikke kun forklares av slike lokale forhold. For enkelte grupper av ledere synes praktiseringen heller å ha vært drevet av nettopp et ønske om å jevne ut lønnsforskjeller, til tross for at det strider mot lederlønnssystemets intensjoner. Det synes også å være en manglende bevissthet rundt hvordan lønn kan kobles mot resultater *uten* de negative effektene som man kan få med rene bonusordninger.

Vi anbefaler videre at flere aktører vurderer sin egen rolle i lederlønnssystemet. Det er en leders nærmeste overordnede som normalt er best egnet til å vurdere ansvarsområder, alternative karrieremuligheter og oppnådde resultater. Vi mener derfor at ansvar og myndighet i størst mulig grad bør delegeres i lederlønnssystemet, og at topplederne i systemet heller bør styre gjennom retningslinjer, rammer og budsjetter. Dette betyr at etatssjefer bedre kan bruke lederlønnssystemet som et styringsverktøy for sine mellomledere på lederlønn, ekspedisjonssjefene med styrings- og oppfølgingsansvar for etatssjefer på lederlønn får en sentral rolle i oppfølgingen av disse, og at departementsrådene får stor frihet

til å praktisere lederlønnssystemet i eget departement, både i forhold egen fagstatsråd og i forhold til FAD.

Nedenfor vil vi konkretisere og utdype våre anbefalinger punktvis. Punktenees rekkefølge sier *ikke* noe om punktenes viktighet:

- a) Staten bør fortsatt ha et eget lederlønnssystem for sine toppledere utenfor tariffområdet.
- b) Det er ikke behov for å gjøre omfattende endringer i lederlønnssystemets utforming, verken i opplegget for medarbeidersamtaler, kravsetting og oppfølging eller i opplegget for lønnsfastsettelse; med hovedkategorier, delkategorier og individuelle tillegg.
- c) I sine årlige justeringer av lønnsnivå for de ulike kategoriene bør FAD fortsette sin praksis med å tilpasse seg den alminnelige lønnsveksten i samfunnet (for alle ansatte i alle næringer). Dette sikrer alle lederne på lederlønn en akseptabel lønnsutvikling.
- d) Lønnsøkninger utover dette bør i utgangspunktet kun gis til ledere som kan vise til gode oppnådde resultater (og da bør lønnsøkningen komme i form av økt individuelt tillegg) eller som har gode alternative karrieremuligheter (og da bør lønnsøkningen komme i form av høyere del- eller hovedkategori). Dersom det er behov for å justere lønnen i forbindelse med endringer av stillingsinnhold eller ansvar, bør dette også gjøres i form av kategoriendringer.
- e) Med en praktisering som vi anbefaler i punktene c) og d), vil den gjennomsnittlige lønnen til lederne på statlig lederlønn fortsatt kunne øke i takt med lederlønningene i samfunnet for øvrig (som vi tror at vil øke mer enn den alminnelige lønnsveksten i lang tid fremover i Norge). Det legges også til rette for en større differensiering mellom lederne, i tråd med utviklingen i samfunnet ellers og i tråd med statens uttalte mål om å bruke lederlønnssystemet både for å rekruttere/beholde dyktige ledere og for å koble resultater og lønn tettere sammen. En slik politikk vil gjøre at lønnsgapet opp til ledere i private og fristilte offentlige virksomheter ikke blir enda større enn det er i dag, relativt sett.
- f) FAD må sørge for tilstrekkelig lokal fleksibilitet, i form av rammer for delkategorier og individuelle tillegg, slik at fagdepartementene kan gi lønnsøkninger som nettopp reflekterer oppnådde resultater og alternative karrieremuligheter. For å gi større muligheter til differensiering, og for å muliggjøre en gjennomsnittlig lønnsvekst over tid på linje med ledere i samfunnet for øvrig, bør rammen for individuelle tillegg økes fra 30 til 40 prosent i løpet av et par år.
- g) Fagdepartementene må på sin side bruke sin lokale fleksibilitet *aktivt* for å sikre at den enkelte leder har en lønn som står i forhold til lederens ansvarsområde, alternative karrieremuligheter og oppnådde resultater.
- h) Når det er behov for betydelige lønnsjusteringer for en stilling, basert på stillingsinnhold eller alternative lønnsmuligheter for ønskede kandidater til stillingen, bør det enkelte fagdepartement foreslå en justering av hovedkategori for FAD (slik systemet er i dag). For mindre endringer bør departementet bruke delkategoriene. Dersom forholdene senere endres slik at grunnlaget for de høyere kategoriene faller bort, bør hoved- og/eller delkategori justeres ned igjen (og ikke bibeholdes slik praksis er nå).

- i) De individuelle tilleggene bør brukes som en belønning for oppnådde resultater. Vi anbefaler altså i større grad å rendyrke knytningen mellom resultater og individuelle tillegg.
- j) Praksisen så langt med at tillegg sjelden reduseres for den enkelte kan være fornuftig, gitt måleproblemene i denne type virksomheter og den kulturen som er blant flertallet av lederne på lederlønn. En eventuell økning i det individuelle tillegget bør baseres på resultatene som er oppnådd det siste året. Det bør fortsatt være mulig å redusere individuelle tillegg når resultatene uteblir, men dette vil i praksis gjerne bli sett på som et signal om at vedkommende leder bør finne seg noe annet å gjøre. Dersom man ønsker å gi et slikt signal, er en reduksjon i tillegget fornuftig. Men dersom man ønsker å beholde lederen, kan en reduksjon i tillegget virke mot sin hensikt, fordi resultatmålingen i praksis må baseres på skjønn (se punkt m), i motsetning til for eksempel for en selger, hvor det er lett å telle antall solgte enheter, og hvor en bonusreduksjon normalt ikke vil bli tatt så personlig.
- k) For noen få grupper av ledere, hvor likhetstanken står spesielt sterkt, kan det være fornuftig å gi alle den samme lønnen. For eksempel har noen grupper av ledere på lederlønn så gode alternative karrieremuligheter lønnsmessig at de som gruppe uansett ikke kan få en slik lønn innenfor et statlig lønnsystem. Det kan da være lite hensiktsmessig å differensiere lønnen innad i gruppen, gitt at de har noenlunde de samme ansvarsområdene. Å behandle alle likt vil isteden kunne styrke samholdet, samtidig som man unngår å bruke for mye energi på et område hvor staten uansett vil tape i konkurransen med andre arbeidsgivere. Isteden kan man fokusere på faglig utvikling, mulighetene til å arbeide selvstendig og andre områder hvor staten faktisk kan være en bedre arbeidsgiver enn andre. Man må imidlertid være oppmerksom på at det kan være krevende å sikre lønnsveksten for en gruppe som likebehandles. I lederlønnsystemet bør dette i så fall skje gjennom hoved- og delkategoriendringer.
- l) Prosessene for kravsetting og oppfølging bør videreutvikles i det enkelte fagdepartementet. Det varierer hvor konstruktiv denne prosessen er i dag. Det er krevende å sette gode mål og følge opp disse på en god måte, og det er naturlig med en løpende evaluering og utvikling av denne prosessen over tid. Kravsettingen må tilpasses øvrige styringssystemer for enheten.
- m) Vurderingen av om mål nås bør også i fortsettelsen i stor grad baseres på skjønn. Kvantitative (tellbare) mål kan benyttes der det er hensiktsmessig (og blir benyttet for enkelte ledere i dag), men det er da viktig å balansere disse opp mot mål som vurderes mer skjønnsmessig, for å unngå for stor fokus på de kvantitative målene. Det er sjelden at kvantitative mål fullt ut reflekterer de overordnede målsettingene til enheten på lang sikt. Ut fra et styringsperspektiv er det faktisk som regel verre kun å vurdere kvantitative måltall enn ikke å følge opp lederen i det hele tatt.
- n) Det bør tilstrebes en god kommunikasjon mot den enkelte leder av hvordan oppnådde resultater anses å være i forhold til de forventninger som er satt og av hvilke konsekvenser resultatene vil få, for eksempel i form av lønn.
- o) I den grad lederlønnsystemet praktiseres ulikt for ulike grupper av ledere i et departement, jamfør de forskjellene vi har avdekket mellom ekspedisjonssjefer og underliggende etater, bør det kommuniseres åpent hvilke prinsipper som anvendes for de ulike gruppene når lønnen fastsettes. Forskjellsbehandling som ikke åpent kan kommuniseres i form av begrunnede generelle prinsipper bør unngås.

- p) Selv om lønssystemet som sådan skal være transparent, bør departementene *ikke* aktivt offentliggjøre lønnen og lønnsutviklingen til enkeltledere, både for å unngå å sette noen ledere i en slags offentlig gapestokk og for å unngå unødvendig misnøye basert på subjektive oppfatninger hos ledere som sammenlikner seg med andre.
- q) Vi mener altså at lederlønnssystemet har tilstrekkelig fleksibilitet i seg til at det kan fungere godt for statlige toppledere. Men dette krever at de aktørene i systemet som har et overordnet ansvar, over tid utvikler og tilpasser praktiseringen til de styringsbehovene de har og til de underordnede ledernes forventninger. Vi har dokumentert at det nå har oppstått et gap mellom hvordan ledernes forventninger har utviklet seg og praktiseringen av systemet. Dette varierer imidlertid sterkt mellom enhetene. For å stimulere til diskusjoner både innad og på tvers av fagdepartementene om hvordan lederlønnssystemet best kan praktiseres gitt de lokale forholdene, foreslår vi at FAD tar initiativ til en prosess som inviterer til en slik dialog. Nedenfor vil vi kort skissere noen elementer som en slik prosess bør ivareta:
- *Proessen må ha sterk lederforankring:* Lederlønnssystemet er et styringsverktøy, og det er derfor av avgjørende betydning at departementsrådene selv kan ha styring med prosessen i forhold til eget departement. Dette betyr at denne rapporten og hva som bør eventuelt bør gjøres i etterkant av rapporten først bør diskuteres med departementsrådene. Det må så være opp til den enkelte departementsråd å vurdere på hvilken måte departementet eventuelt skal delta i en felles prosess med andre departementer.
 - *Flere nivåer i departementene bør involveres:* Det kan for eksempel være aktuelt med seminarer / møter mellom den administrasjonsansvarlige i hvert departement (eller en annen som departementsråden støtter seg på i praktiseringen av lederlønnssystemet). Det kan også være aktuelt med seminarer / møter for andre ledere i departementene eller underliggende etater som har oppfølgingsansvar for ledere i lederlønnssystemet.
 - *Det er også behov for diskusjoner internt i fagdepartementene:* I flere departementer synes det å være behov for kommunikasjon og dialog internt om hvordan lederlønnssystemet blir og bør bli praktisert. Opplegget for disse diskusjonene må nødvendigvis avhenge av den praksis som er i dag og de lokale utfordringene.
 - *Prosessene må ikke virke hemmende på lokal tilpasning til lokale forhold:* Vi har i denne rapporten understreket viktigheten av at lederlønnssystemet tilpasses de lokale behovene og den lokale kulturen. Det er derfor essensielt at deltakerne i slike diskusjoner ikke får følelsen av å bli fortalt akkurat hvordan de bør praktisere systemet, men at det legges opp til en diskusjon og refleksjon rundt hvordan man kan videreutvikle praksis, basert nettopp på hvilke utfordringer og muligheter som den enkelte leder står overfor.
- r) Det vil fortsatt være behov for skriftlige veiledere fra FAD, som ledere med styrings- og oppfølgingsansvar i lederlønnssystemet kan støtte seg på. Dersom man får til en god prosess på tvers av departementene, kan det eventuelt utarbeides en veileder som bygger på disse erfaringsutvekslingene.
- s) Ansvar og myndighet i lederlønnssystemet bør i størst mulig grad delegeres til dem som er best egnet til å vurdere en leders ansvarsområder, alternative karrieremuligheter og oppnådde resultater. Dette er normalt den lederen som er direkte

overordnet den aktuelle lederen, eventuelt i samråd med egen leder (som i ledelsesforstand er *bestefaren* til den lederen i systemet som skal vurderes).

- t) Etatssjefer med mellomledere på lederlønn bør gis en reell mulighet til å bruke systemet aktivt. De bør ha delegert myndighet til å fastsette delkategorier og individuelle tillegg, og de bør ha tilstrekkelige rammer til både å kunne differensiere mellom lederne og å kunne gi en fornuftig lønnsvekst (jfr. at systemet er innrettet slik at lederne over tid må få betydelige lokale tillegg for å kunne holde sånn noenlunde følge lønsmessig med andre ledere i samfunnet).
- u) Ekspedisjonssjefer med styrings- og oppfølgingsansvar overfor underliggende etater bør ha en sentral rolle i oppfølgingen av den enkelte etatssjef, når det gjelder medarbeidersamtale, kravsetting og hvilke konsekvenser resultatene eventuelt bør få for den enkelte leder. Rollen til departementsråden kan variere, men det er viktig at departementsråden ikke undergraver ekspedisjonssjefenes rolle i oppfølgingen av etatssjefene.
- v) Fagstatsrådene bør gi sine departementsråder stor frihet til å praktisere lederlønnssystemet, slik at det faktisk kan nyttes som et styringsverktøy. Fagstatsråden har normalt ikke tilstrekkelig innsikt i de ulike ledernes innsats, resultater og alternativer til å kunne gjøre de riktige vurderingene i så måte, og det vil uansett være uheldig ut fra et styrings- og ledelsesperspektiv om ikke departementsråden, som den øverste administrative lederen i departementet, kan delegeres slik myndighet. Siden fagstatsråden uansett står politisk ansvarlig, kan det være naturlig at departementsråden formelt legger frem sine forslag for statsråden, men den enkelte fagstatsråd bør altså være svært tilbakeholden med å overprøve disse forslagene for å unngå at systemet blir uforutsigbart og dermed umulig å bruke som et styringsverktøy.
- w) Politikerne bør begrense seg til å styre politisk gjennom de justeringer og beslutninger som tas i FAD for hele systemet, istedenfor at den enkelte fagstatsråd skal overstyre sin departementsråd. Dersom politikerne har behov for å gi spesielle føringer, bør dette i så fall skje gjennom retningslinjer eller rammer som er like for alle departementene.
- x) Også FAD bør vurdere om de kan gi det enkelte departement større frihet innenfor lederlønnssystemet, ved at departementene selv får bestemme hvilke ledere som skal være på lederlønnssystemet og hvilken hovedkategori de skal ha, ut fra sentralt fastsatte kriterier. Dette må vurderes opp mot det politiske behovet for kontroll med lederlønningene, jamfør punktene v) og w). Dersom politiske hensyn hindrer en slik delegering, bør FAD legge til rette for at hovedkategoriene kan brukes mer aktivt for å gi større differensiering mellom lederne, basert på stillingenes ansvarsområde og potensielle kandidaters alternative karrieremuligheter. FAD må da sørge for en effektiv og transparent prosess for endringer av hovedkategorier.

Disse anbefalingene er ment å være robuste for utviklingen av lederlønnssystemet i lang tid fremover (i alle fall i et 10-20 års perspektiv). Anbefalingene skal være robuste også i lys av erfaringene fra finanskrisen. Riktignok kan det hevdes at uvette insentivordninger har bidratt til den krisen vi er inne i, men vi snakker da om helt andre typer ordninger enn det vi har skissert ovenfor. Lederne som forvalter lederlønnssystemet sentralt og lokalt har klare rammer som de kan operere innenfor, og beslutningene som tas er hele tiden under administrativ, politisk og offentlig kontroll.