

Bård Jordfald og Torgeir Aarvaag Stokke

# **Lønnsdannelsen i staten**

## **Mulige utviklingsbaner**



Bård Jordfald og Torgeir Aarvaag Stokke

## **Lønnsdannelsen i staten**

### **Mulige utviklingsbaner**

© Fafo 2006

ISBN 82-7422-520-1

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Tabell 3.3 på side 48 er endret i forhold til det trykte førsteopplaget.  
Den gamle tabellen var basert på NOU 2005:7

# Innhold

|                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------|-----------|
| Forord .....                                              | 5         |
| <b>Innledning .....</b>                                   | <b>7</b>  |
| <b>1 Forhandlinger om lønn i staten .....</b>             | <b>9</b>  |
| 1.1 Historiske lønnsrevisjoner .....                      | 10        |
| 1.2 Dagens lønns- og forhandlingsregime .....             | 11        |
| 1.3 Lønnsrevisjoner med lokale forhandlinger .....        | 12        |
| 1.4 Ansattes organisasjoner .....                         | 15        |
| <b>2 Andre lønns- og forhandlingsordninger .....</b>      | <b>17</b> |
| 2.1 Valg av case .....                                    | 17        |
| 2.2 Forhandlinger om lønn i norske kommuner .....         | 18        |
| 2.3 Forhandlinger om lønn i den svenske staten .....      | 23        |
| <b>3 Mål og virkemidler i statens lønnspolitikk .....</b> | <b>35</b> |
| 3.1 Relevans og ambisjonsnivå .....                       | 35        |
| 3.2 Ulike hovedtariffavtaler/stillingskapitler? .....     | 38        |
| 3.3 Selektiv desentralisering .....                       | 50        |
| 3.4 Generell desentralisering .....                       | 55        |
| <b>4 Mulige utviklingsbaner .....</b>                     | <b>65</b> |
| Litteratur .....                                          | 69        |



# Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (tidligere Moderniseringsdepartementet). Departementet ønsket sommeren 2005 en utredning om alternative måter å organisere det statlige lønns- og forhandlingssystemet på. Hensikten var å se nærmere på de statlige hovedtariffavtalene i relieff til andre lønns- og forhandlingssystemer. Oppdragsgiver har valgt å ikke legge spesielle tariffpolitiske føringer på oppdraget. Vårt arbeid har derfor kunnet foregå nokså forutsetningsløst, drøftingene har likevel vært styrt av et tidsperspektiv på 2–5 år.

Vi har ikke foretatt intervjuer blant hovedsammenslutningene eller blant sentrale eller lokale arbeidsgivere innenfor tariffområdet. Istedenfor har vi hatt samtaler med personer med betydelig kjennskap til tariffområdet, men som ikke er direkte part. Innenfor de forhandlingsregimene som vi sammenligner staten med, har intervjuer vært nødvendig som orienteringsmiddel. I begge tilfeller har vi møtt på «troende» og «tvilere», «predikanter» og «pragmatikere» og sist, men ikke minst, «gamle rever». Takk til dere alle, for at dere stilte opp og ga oss nyttig innsikt og kunnskap.

Det har ikke vært noen referansegruppe knyttet til prosjektet, isteden har vi gjennomført diskusjoner og dialog med forhandlingsstaben i departementet. Diskusjonene har vært åpne og takhøyden har vært stor.

Ved Fafo var Åsmund Arup Seip knyttet til prosjektets første faser, videre skal det rettes takk til Jon M. Hippe for innspill og kommentarer. Takk også til Fafos informasjonsavdeling for grafisk formgivning, korrektur og klargjort manus. Ansvar for rapportens innhold er imidlertid forfatterens alene.

Oslo, februar 2006

Bård Jordfald  
Torgeir Aarvaag Stokke



# Innledning

Vårt utgangspunkt for rapporten har vært lønns- og forhandlingssystemet i det statlige tariffområdet, og hvilke virkninger man kan forvente seg dersom man gjør forandringer i det. Det statlige lønns- og forhandlingssystemet har i hele etterkrigstiden vært basert på et vertikalt prinsipp med hovedsammenslutninger som avtaleparter på arbeidstakersiden. Endringene som har vært foretatt har vært gradvise og forsiktede, hvor de statstilsattes lønns- og arbeidsvilkår har vært regulert i separate, men likelydende hovedtariffavtaler.

Disse hovedtariffavtalene er ubestridt partenes eiendom, hvor partene suverent bestemmer over avtalenes virkeområde og innhold. Ingen utredning kan eller skal kunne rukke ved det. Derimot er det mulig fra et teoretisk utgangspunkt å vurdere andre mulige måter å organisere lønns- og forhandlingssystemet på. Hva som er teoretisk mulig og hva partene gjennom forhandlinger kommer frem til, er naturlig nok to vidt forskjellige forhold.

Ethvert forhandlingsregime hvor partene vekselvis har sammenfallende og divergerende interesser og kontroll, og hvor maktbalansen mellom dem kan endres, vil frembringe forandringer. Hva noen anser som et særdeles viktig gode, er for andre mindre viktig, og kan i så henseende byttes bort mot et annet gode. Hvorfor tariffavtaler har blitt som de har blitt, er resultater av valg som er foretatt; under forskjellige betingelser og i forskjellige kontekster, hvor tidligere valg igjen skaper beskrankninger eller mulighetsrom for fremtidige valg. Dermed kan man heller ikke suksessivt overføre elementer fra et tariffområde, i den tro at de vil fungere likt i et annet tariffområde. Derimot kan man reflektere og vurdere hvordan ulike forhold vil kunne slå inn, hvilke problemstillinger som vil kunne oppstå og hvilke virkninger det vil kunne få.

Forskjellige parter har forskjellige mål, som vil variere over tid. Sett fra arbeidstakerorganisasjonenes side kan deres mål, grovt forenklet, sies å være best mulige arbeids- og lønnsbetingelser for sine medlemmer. De forskjellige arbeidstakerorganisasjonene kan derimot ha forskjellige meninger om hvilke virkemidler som fungerer best for å oppnå målet. Et tilsvarende grovt mål for arbeidsgiverne kan sies å være at de ønsker å få en best mulig arbeidsutførelse til en best mulig pris. Heller ikke her er det nødvendigvis noen sammenfall mellom det forskjellige arbeidsgivere mener er passende virkemidler for å oppnå målet. For staten som arbeidsgiver tilkommer ytterligere en problemsstilling i form av regjeringens inntektspolitiske

ønsker og preferanser. Staten som arbeidsgiver er avhengig av mekanismer som både skal opprettholde og håndheve regjeringens inntektspolitiske ambisjoner og sikre sine underliggende virksomheters langsiktige kompetansebehov.

Vi vil i rapportens første del redegjøre for det eksisterende lønns- og forhandlingssystemet i staten – hvordan det har utviklet seg og hvordan det fungerer i dag. Deretter vil vi gå igjennom endringene som har skjedd i kommunal sektor, hvor man har delt den kommunale hovedtariffavtalen og de kommunalt tilsatte etter ulikelydende lønnskapitler, med ulike forhandlingsordninger og tvistebestemmelser. Lønns- og forhandlingssystemet i Sverige, hvor man har foretatt en generell desentralisering, vil det videre bli redegjort for. Vi har her foretatt dokumentanalyser og feltstudier i forhandlingssystemene, med intervjuer av sentrale og lokale avtaleparter.

Rapportens andre del vil ta for seg statens virkemidler og mål i lønnspolitikken. Her vil vi drøfte virkningene av eventuelle ulikelydende tariffavtaler, virkningene av en generell desentralisering og virkningene av en mer selektiv rettet desentralisering av lønnsdannelsen. Avslutningsvis vil vi foreta en diskusjon av fordeler og ulemper de forskjellige endringene vil kunne medføre for staten som arbeidsgiver.

# 1 Forhandlinger om lønn i staten

Statens lønnskomité av 1946 danner grunnlaget for det som i dag utgjør lønns-systemet i det statlige tariffområdet. I 1948 ble det innført et lønnsregulativ med 28 lønnsklasser, hvor de 15 nederste klassene hadde innebygde ansiennitetstillegg. Derimot var det først i 1958 man fikk grunnsteinen for selve forhandlingssystemet på plass. Statstilsatte oppnådde da fulle forhandlingsrettigheter, hvor lønns- og arbeidsvilkår skulle fastsettes gjennom tariffavtaler. Mens Stortinget tidligere kunne gå inn og revidere de forhandlede avtalene, ble Stortingets rolle endret til enten å akseptere eller forkaste avtalene. I tillegg ble de statlige tvisteløsningsmekanismene mer lik dem i privat sektor, med meglings, voldgift og domsavgjørslser.

I 1954 var det to streiker, i NRK og blant lærerne i Oslo skolen, som økte presset på en lovrevidering. Noe av formålet med tjenestetvistloven var å stoppe mindre statsorganisasjoner i å kreve forhandlinger og iverksette arbeidskamp. Forhandlingsretten ble derfor lagt til hovedsammenslutningene, ikke til forbundene. I 1969 ble forhandlingsretten ytterligere konsentrert. I 1972 ble det gjort endringer ved tvister for statstilsatte uten streikerett, og i 1982 ble det gjort endringer på voldgiftsbestemmelsene. Siste endring i loven skjedde i 2002, hvor kravet til hovedsammenslutningenes størrelse og spredning igjen ble forsterket. Historisk sett har det vært et interessefellesskap mellom hovedsammenslutningene og staten. Dette fellesskapet har to dimensjoner; internt i forvaltningen og eksternt mot resten av arbeidsmarkedet.

I det norske forhandlingssystemet har det statlige tariffområdet ofte hatt som ekstern funksjon å bekrefte rammene som er blitt fremforhandlet gjennom frontfagsmodellen. Enhver regjering som krever moderasjon ellers i arbeidslivet hvor konkurranseutsatt sektor skal være lønnsbestemmende, kan ikke ha et forhandlingssystem som tilsiktet eller utilsiktet gir en høyere lønnsvekst for sine egne tilsatte. Statsoppgjørets rolle som stabilisator i inntektspolitikken setter derfor beskrankninger på lønnsvekst blant de statstilsatte.

For å oppfylle både den interne personalpolitiske funksjonen og rollen som inntektspolitisk stabilisator, har staten via den lovregulerte forhandlingsordningen valgt å forholde seg til få og dermed sterke hovedsammenslutninger. Tanken er at disse må løfte seg over sektor- eller profesjonsperspektiver. Staten har stilt krav til de som skal få lov til å forhandle med staten som arbeidsgiver, om at de organiserer bredt og må se utover mer snevre egeninteresser. Samtidig har lovverket gitt hoved-

sammenslutningene beskyttelse mot intern oppsplitting. De forbundene som ikke har ønsket eller kunnet være med i en hovedsammenslutning, har heller aldri hatt noen sentral plass i statsoppgjørene.<sup>1</sup>

## 1.1 Historiske lønnsrevisjoner

Lønnsutvikling i det statlige tariffområdet har i store deler av etterkrigstiden vært knyttet til diskusjon om etterslep mot privat sektor. De første etterkrigsoppgjørene skjedde gjennom hel- og halvautomatiske indeksoppgjør, hvor man vekslet mellom krone-, prosent- eller trinntillegg. En sammenlikning av lønnsutviklingen for perioden 1948–64 viste at lønnen hadde steget med 162 prosent i staten, mens tilsvarende tall for privat sektor var på 176 prosent (Messel 1997:92f). Spesielt for de statlige toppstillingene ble det påvist etterslep. Tidvis løste man etterslepsproblematikken ved å tillate noe bedre statlige oppgjør. Blant annet hadde 1966- og 1974-oppgjørene større rammer enn privat sektor.

Først i 1984 hadde man en lønnsrelatert storstreik. Tidligere hadde ingeniørene i 1968, embetsmennene<sup>2</sup> i 1972, Akademikernes Fellesorganisasjon (AF) i 1980 og hjelpepleierne i mellomoppgjøret 1981 vært i streik. Samtlige ble stoppet med tvungen lønnsnemnd. Det som utløste 1984-konflikten, var at hovedsammenslutningene nektet å godkjenne anslaget på lønnsglidning fra verkstedsoverenskomsten (frontfaget). Staten derimot var bundet av lønnsvekstanslagene i nasjonalbudsjettet, disse la til grunn at lønnsveksten i offentlig sektor ikke skulle overstige 5 prosent. Hovedsammenslutningene gikk til streik da staten ikke høynet sitt tilbud på 5,9 prosent. I likhet med de foregående streikene ble også denne stoppet med tvungen lønnsnemnd. Derimot viste det seg at Rikslønnsnemnda tilkjente statsoppgjøret en ramme på 6 ¼ prosent. De neste streikene som fulgte på nittitallet, var også lønnsrelaterte. AF hadde streiker i hovedoppgjørene i 1986 og 1998, og i mellomoppgjøret i 1995. SPL (politiet) hadde streik i 1995, og ble som AF stoppet med tvungen lønnsnemnd.

<sup>1</sup> Som eksempel var det før den annen verdenskrig tre forskjellige hovedsammenslutninger: Statstjenestemannskartellet (LO), Statstjenestemannsforbundet (Stafo) og Embetsmennenes Landsforbund (EL) samt en del frittstående forbund. 65 år etter er det fire hovedsammenslutninger: LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne. De frittstående forbundene organiserer i dag en svært liten del av de statstilsatte.

<sup>2</sup> EL tok ut 398 av i alt 20 000 medlemmer i streik. Årsaken var økte begynnerlønninger for akademikere og ekstra tillegg i toppen av lønnsregulativet.

Statsoppgjøret som stabilisator i inntektspolitikken bygger naturlig nok på en forutsetning om at lønnsveksten den skal bekrefte er korrekt. Det innebærer at estimert lønnsvekst som skjer gjennom de lokale forhandlingene, stemmer med den faktiske lønnsveksten. Det har ikke alltid vært tilfellet. Dette har så blitt løst gjennom «ventiloppgjør», som i hovedoppgjørene i 1982 og 1996 og i mellomoppgjøret i 1981, hvor staten var «frontfag», med det som resultat at statsoppgjørets rammer ble større enn industriens. Statsorganisasjonene har mer eller mindre stilltiende akseptert frontfagsmodellen om at konkurranseutsatt sektor skal være lønnsledende, så lenge de har hatt muligheter for ventiloppgjør. Derimot har det i staten vært vanskelig for pressgrupper å ta i bruk arbeidskamp for å kunne hente ut en markant høyere lønnsvekst. Både selve forhandlingsordningen og bruken av tvungen lønnsnemnd har satt effektive stoppere for det.

Ett forhold er lønnsveksten i relasjon til frontfaget, en annen problemstilling er hvordan lønnsveksten skal fordeles. AF-streikene ble utløst som en protest mot lavt-lønnsprofilene i 1980 og 1998. De statlige lønnsoppgjørene har i like stor grad dreid seg om lønnsspredning, innretning og hvordan lønnsveksten skal fordeles, som den faktiske lønnsveksten. Kronetillegg reduserer lønnsspredningen, prosenttillegg øker lønnsspredningen, mens trinntillegg mer eller mindre opprettholder de relative lønnsforskjellene. På samme måte vil man kunne få forskjellig innretning ut fra hvilket nivå, sentralt eller lokalt, lønnsveksten fordeles på.

## 1.2 Dagens lønns- og forhandlingsregime

Det statlige lønns- og forhandlingssystemet kan beskrives som stabilt, hvor endringene har vært stegvis og forsiktige. I 1975 ble systemet med lønnsplaner innført. Det ble innført tre kategorier lønnsplaner: gjennomgående stillinger, etatsvise stillinger og helt spesielle stillinger. I løpet av åttitallet ble det også åpnet for at enkelte virksomheter, gjennom spesialistfullmakter, kunne gi lønnstillegg. Videre åpnet man for å inngå avtaler for personell som var vanskelig å rekruttere og beholde, samt avtaler om lønnsvekst som følge av effektiviseringstiltak. Midt på åttitallet ble det også åpnet for å overføre midler fra driftsbudsjettene til lønnsbudsjettene. Men det var først i forlengelsen av Statens lønnskomité av 1988 at det ble gjort større endringer. Fra og med 1991 innførte man lokale forhandlinger, samtidig ble systemet med lønnsrammer innført. Dermed kunne samme stillingskode få forskjellig lønsplassering i regulativet. Normallønnsystemet løstes nå noe opp. I 1991 ble også de øverste lederne (igjen) tatt ut av hovedtariffavtalen og inn i eget lønnsystem.

Forhandlingssystemet som brukes innehar tre sentrale virkemidler for å regulere lønn:

- Generelle tillegg på lønnstabellene
- Sentrale justeringer av stillinger/stillingsgrupper
- Midler avsatt til lokale forhandlinger

Det er de sentrale partene ved Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) og hovedsammenslutningene som forhandler om hvorvidt alle, eller noen av, virkemidlene skal tas i bruk. Hvordan den samlede økonomiske rammen skal fordeles mellom nivåene, er gjenstand for forhandlinger.

De generelle tilleggene på hovedlønnstabellen er det eneste virkemiddelet som når *samtlig*e. Forhandlingene dreier seg om hvor stor del av lønnsveksten som skal komme sentralt, og i hvilken form den skal komme. Innretningen i form av krone, prosent- eller trinntillegg er et viktig forhandlingsområde. De sentrale justeringsforhandlingene dreier seg om endringer av lønnsplaner, lønnsrammer og lønnsspenn. Ved å endre på trinnplassering for enkelte stillingskoder kan man også prioritere enkelte grupper, eksempelvis stillinger hvor staten står i en vanskelig rekrutterings- eller konkurransesituasjon. Justeringsforhandlingene har tradisjonelt skjedd under fredsplikt. De lokale forhandlingene skjer etter pott ut fra den sentralt bestemte rammen, hvor det forhandles lokalt i de statlige virksomhetene, mellom lokale arbeidsgivere og lokalt tillitsvalgte.

De statstilsatte er tilsatt i en stilling med stillingskode, som hjemler en viss lønns- plassering. Stillingskodene er enten relatert til en lønnsramme eller lønnsspenn. Kun stillingskoder i lønnsrammer har ansiennitetsberegninger. Felles for lønnsspenn- eller lønnsrammekoder er at hver kode har alternative muligheter for innplassering på regulativet. Stillingskoder med lønnsspenn angir laveste og høyeste avlønning for stillingen. Hvor en nytilsatt blir plassert innenfor lønnsspennet, skjer ut fra kvalifikasjoner, erfaring, egnethet og liknende. Lønnsreguleringer skjer så gjennom justeringer av regulativet, eventuelle justeringsforhandlinger for stillingskoden eller gjennom de lokale forhandlingene.

### **1.3 Lønnsrevisjoner med lokale forhandlinger**

Selv om man innførte lokale forhandlinger i 1991, har de lokale pottene aldri vært dominerende i noen av de påfølgende oppgjørene. Pottens størrelse har variert fra 0,1 prosent av lønnsmassen i 1992 til 2 prosent i 2002. Fordi man har hatt forskjellige virkedatoer i de forskjellige oppgjørene, er det ikke like enkelt å fastslå

Tabell 1.1 Sentral avsetning til årlige lokale forhandlinger (prosent av lønnsmassen per dato)

|                         | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Sentralt avsatte midler | 0,25  | 0,1   | 0,35  | 0,35  | 0,5   | 0,45  | 0,55  | 0,55  | 0,5   |
| Virkningsdato           |       | 01.10 | 01.05 | 01.09 | 01.09 | 01.09 | 01.08 | 01.08 | 01.09 |
|                         | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |       |       |       |
| Sentralt avsatte midler | 0,85  | 0,6   | 2,0   | 0,0   | 1,0   | 0     |       |       |       |
| Virkningsdato           | 01.09 | 01.10 | 01.09 |       | 01.06 |       |       |       |       |

andel av årslønnsveksten som faktisk har kommet lokalt. Lokal lønnsvekst med sen virkedato, vil i det påfølgende året gå inn som en del av overhenget.<sup>3</sup> Tabell 1.1 viser de prosentvise avsatte sentrale pottene. I tillegg kan arbeidsgiverne lokalt legge egne midler til de sentralt tilførte pottene, dersom de sentrale partene ikke er blitt enige om noe annet. Det er betydelig variasjon i hvor mye arbeidsgiver legger til av egne midler. Det skal forhandles om disse midlene på lik linje med de sentralt tilførte midlene. Utstrakt bruk av egne midler vil også bidra til lønnsglidning.

Mens det på nittitallet var mindre årlige potter, ser man at det ikke ble forhandlet noe lokalt verken i mellomoppgjøret i 2003 eller i mellomoppgjøret i 2005. 2003-oppgjøret var et nulloppgjør, hvor overheng og glidning fra 2002-revisjonen var så stor at det ikke ble ført sentrale forhandlinger. Derimot kom det inn en lønnsutviklingsgaranti, som kunne utløses dersom statstilsatte ikke oppnådde lønnsutvikling på linje med det som ble resultatet for industriarbeidere og funksjonærer i industrien. Denne garantien ble ikke utløst. I mellomoppgjøret i 2005 ble det gjennom sentrale forhandlinger gitt ett lønnstrinn til alle statstilsatte.

Institutt for samfunnsforskning har fulgt lønnsutviklingen i det statlige tariffområdet (Barth og Yin 1996, Schøne 1997, Schøne 1999, Schøne 2002, Schøne 2004, Schøyen 2006). Disse studiene er basert på registeranalyser av Statens sentrale tjenestemannsregister (SST). Vi vil ikke komme nærmere inn på de strukturelle endringene som skjedde på nittitallet, men bare fastslå at staten tidlig på nittitallet omfattet langt flere virksomheter og tilsatte enn i 2005. Oppsummerer man de økonomiske analysene, viser det seg at lønnssystemet med lokale forhandlinger ikke har medført økt lønnsspredning i forhold til det foregående lønnssystemet. Det går her et skille i utviklingen for perioden 1991–1998 og 1998–2002. I den siste tidsperioden er tendensen en noe større spredning i slutten av perioden.

<sup>3</sup> Eksempelvis utgjorde den lokale potten på 0,6 prosent av lønnsmassen kun 0,15 prosent av årslønnsveksten i kalenderåret 2001, mens de resterende 0,45 prosentene gikk inn i overhenget i 2002.

Tabell 1.2 Utvikling i lønn – kjønn, utdanning og lønnsnivå (Schøne 2006)

|                                           | 1991  | 1998  | 2002  | 2004  |
|-------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Kvinnerns prosentvise andel av menns lønn | 83,6  | 87,0  | 86,5  | 87,9  |
| Avkastning på utdanning*                  | 142,5 | 135,7 | 136,0 | 134,9 |
| Lavtlønnet** i forhold til medianinntekt  | 75,4  | 78,2  | 77,2  | 76,9  |
| Høytlønnet i forhold til medianinntekt    | 150,2 | 149,2 | 153,2 | 154,1 |

\* Universitetsutdannede tjener faktoren ganger så mye som en tilsatt med videregående skole. Dersom en med videregående skole tjente 200 000 i 1991, tjente en med universitetsutdanning  $200\,000 \cdot 142,5/100$ .

\*\* Beregningene er basert på hvor stor prosentvis andel den personen som har den 5 prosent laveste lønnen i fra bunn har i forhold til medianinntekten. Tilsvarende metode er brukt for de høyest lønnede i forhold til medianinntekt.

Lønssammenpressingen kan forklares med omfang og innretning på de sentrale tilleggene. Hovedtyngden av lønnsveksten kom sentralt med kronebasert innretning som ga størst uttelling nederst i lønnsregulativet. Både i LO og i YS var det skepsis når lokale forhandlinger ble innført, ettersom man fryktet at disse ville føre til økte lønnsforskjeller. Dermed kan man ha overkompensert sentralt i forhold til det man trodde ville gi større lønnsforskjeller i de lokale forhandlingsrundene (Stokke m fl. 2003:189).

Kort oppsummert viser de økonomiske analysene en utvikling som gjengitt i tabell 1.2.

At kvinner tjener mindre enn menn, skyldes i hovedsak at kvinner og menn arbeider i forskjellige stillinger med forskjellig avlønning. Kvinner i samme stilling med lik arbeidstid, alder, yrkeserfaring, utdanning og ansiennitet, har om lag én prosent lavere lønn enn menn med samme kjennetegn. Forskjellen har vært stabil gjennom hele nittitallet. Det statlige tariffområdet er blant de tariffområdene med minst lønnsforskjeller, når man sammenlikninger mest mulig like stillingsinnehavere. Tilsvarende har de sentrale partene både gjennom justeringsforhandlingene og de lokale forhandlingene lagt føringer på at kvinner skal ha en bedre uttelling enn det lønsmassen deres tilsier (prorata-argument).

Andre sentrale funn er at det formelle kompetansenivået blant de tilsatte har økt markant. Elleve prosent av de tilsatte hadde utdanning på hovedfagsnivå (6 år eller mer) i 1991, mens andelen var økt til 26 prosent i 2002. I 2005 hadde 31 prosent av de statstilsatte lang utdanning av høyere grad. Den relative veksten skyldes både at det ble flere med lang utdanning og at det blir langt færre tilsatte med lavere utdanning, ettersom tidligere arbeiderdominerte statlige virksomheter er tatt ut av tariffområdet.

Avkastning av ansiennitet er blitt redusert fra 1991. Dette henger sammen med at opprykk på lønnsrammene er blitt kortere. Partene har gjennom tariffrevisjonene prioritert de første årene av lønnsrammene (0–10 år), mens ansiennitet utover dette

ikke gir samme lønsmessige avkastning. En annen og like viktig forklaring er at det har blitt langt flere statlig tilsatte i lønsspenn uten ansiennitetstillegg.

Lønnen til statstilsatte med lang utdanning øker raskere med erfaring enn lønnen til statstilsatte med lav utdanning (videregående skole). Etter 16 års yrkeserfaring har lønnen til den med høyere utdanning økt med 40 prosent, mens den med videregående skole har oppnådd en økning på 30 prosent.

Analysene viser samlet sett en lønssammenpressing for perioden 1991–2002. I motsetning til de økonomiske analysene, hadde de fleste tillitsvalgte oppfatninger om at det var blitt større lønnsforskjeller i staten i perioden (Jordfald 2004). Tillitsvalgte som mente at det var blitt mindre forskjeller, tenderte i større grad å ha et ønske om en mer selektiv fordelingsstrategi lokalt (større tillegg til færre tilsatte), mens de som mente det var blitt økte forskjeller, ønsket å bruke de lokale forhandlingene for å utjevne.

## **1.4 Ansattes organisasjoner**

Anslagsvis regner man med at om lag 83 prosent av de statlig tilsatte er organisert (Stokke m fl. 2003 og Nergaard 1999). Dette er høyest blant bransjer/sektorer i Norge. Når man derimot måler antall medlemmer som meldes inn via organisasjonene, stiger organisasjonsgraden til 91 prosent. Uansett hvilken organisasjonsgrad man legger til grunn, er tendensen den samme, den store majoritet av statstilsatte er organisert. I tabell 1.3 (neste side) vises en fremstilling av antall medlemmer i forbundene til de fire hovedsammenslutningene og de frittstående organisasjonene per 1. mai 2005. Vi har her valgt å overføre akademikerforbund som vil forhandle under Unio i 2006-revisjonen, selv om de formelt utgjorde en del av Akademikerne ved måletidspunktet.

Tabell 1.3 Antall tilmeldte medlemmer for hovedsammenslutninger og underliggende forbund per 1. mai 2005 (\* = tidligere medlem av Akademikerne)

| LO Stat                                        |      | 41.245 medlemmer samlet             |       |
|------------------------------------------------|------|-------------------------------------|-------|
| Fellesforbundet                                | 1434 | EL & IT forbundet                   | 15    |
| Norges Offisersforbund (NOF)                   | 4432 | Norsk Tjenestemannslag (NTL)        | 25841 |
| Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF)                | 692  | Norsk Jernbaneforbund (NJF)         | 2413  |
| Fellesorganisasjonen (FO)                      | 1695 | Skolenes Landsforbund (SI)          | 110   |
| Forbundet for Ledelse og Teknikk (FLT)         | 754  | Fagforbundet                        | 890   |
| Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF)     | 2462 | Musikernes fellesorganisasjon (MFO) | 353   |
| Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund (NOPEF) | 154  |                                     |       |

| YS Stat                                             |      | 26.981 medlemmer samlet              |      |
|-----------------------------------------------------|------|--------------------------------------|------|
| Befalets Fellesorganisasjon (BFO)                   | 5487 | Skatterevisorenes Forening           | 379  |
| Forsvarets Sivile Tjenestemenns Landsforbund (FSTL) | 2501 | Norges Lensmanns- og politilederslag | 295  |
| Parat                                               | 8814 | Norsk Skolelederforbund              | 52   |
| Norsk Tollerforbund                                 | 1534 |                                      |      |
| Sosialtjenestemennenes Landsforbund (STL)           | 2162 | Bibliotekarforbundet                 | 105  |
| Statstjenestemannsforbundet (STAFO)                 | 2779 | Norsk Radiografforbund               | 22   |
| Kommunalt ansattes fellesorganisasjon               | 239  | Trygdetilsattes Landsforbund         | 2612 |

| Unio |                            | 26.047 medlemmer samlet |                                             |     |
|------|----------------------------|-------------------------|---------------------------------------------|-----|
|      | Politiets Fellesforbund    | 10047                   | Norsk Ergoterapeutforbund                   | 129 |
|      | Norsk Sykepleierforbund    | 1264                    | Det Norske Diakonforbund                    | 24  |
|      | Utdanningsforbundet        | 2052                    | Norsk Fysioterapeutforbund                  | 176 |
|      | Forskerforbundet*          | 10499                   | Universitets- og høyskoleutdannedes forbund | 406 |
|      | Den norske presteforening* | 1450                    |                                             |     |

| Akademikerne |                                              | 18.174 medlemmer samlet |                        |      |
|--------------|----------------------------------------------|-------------------------|------------------------|------|
|              | Arkitektenes Fagforbund                      | 156                     | Norges Juristforbund   | 4990 |
|              | Den norske lægeforening                      | 828                     | Naturviterforbundet    | 1016 |
|              | Den norske tannlegeforening                  | 218                     | Norsk Psykologforening | 512  |
|              | Den Norske Veterinærforening                 | 626                     | Tekna                  | 4756 |
|              | Krigsskoleutdannede offiserers landsforening | 609                     | Siviløkonomene         | 949  |
|              | Samfunnsviternes Fagforening                 | 2709                    | Norsk Lektorlag        | 38   |
|              | Samfunnsøkonomenes Fagforening               | 767                     |                        |      |

| Frittstående organisasjoner |      | 4453 medlemmer samlet |                               |     |
|-----------------------------|------|-----------------------|-------------------------------|-----|
|                             | NITO | 4329                  | Norges farmaceutiske forening | 124 |

## 2 Andre lønns- og forhandlingsordninger

### 2.1 Valg av case

Det statlige lønns- og forhandlingssystemet dekker praktisk talt alle arbeidstakere i staten. Dette skjer ved at likelydende men separate hovedtariffavtaler danner en helhetlig regulering av arbeidsforholdene. I utgangspunktet er det en fordel å sammenligne dette med systemer som enten er eller har vært like dekkende. Nærmest ligger da kommunal sektor (KS-området), som lenge utviklet seg parallelt med statlig sektor men som i de siste tariffrevisjonene har tatt andre valg enn partene i staten. Lønns- og forhandlingssystemet i den svenske staten har også klare historiske likhetstrekk med utviklingen i den norske staten, men fikk en annen utforming allerede på 1980-tallet. Det er disse to casene som er tema i dette kapittelet. Forholdene i tradisjonell privat sektor i Norge har aldri vært preget av noen helhetlig regulering, og vil ikke bli tatt opp i dette kapittelet. Derimot vil vi i drøftingene i kapittel 3 gjøre bruk av innsikt fra tradisjonell privat sektor når det gjelder håndtering av konkurrerende tariffavtaler.

Selvsagt kunne det vært ønskelig å ha hatt et enda bredere grunnlag for drøftingen. Lønnsdannelsen i finsk statlig sektor har for eksempel et innslag av arbeidsvurdering, og skiller seg dermed ut blant de nordiske landene. I dansk statlig sektor finnes en forhandlingsordning hvor hovedsammenslutningene tvinger seg selv til å samarbeide sterkere enn i noe annet nordisk land, samtidig som lønnsutviklingen i forhold til privat sektor er sikret gjennom en permanent etterreguleringsordning. To hensyn har likevel talt for å begrense grunnlaget for drøfting. For det første har det ikke vært ressursgrunnlag i prosjektet til å kartlegge så mange case i tilstrekkelig dybde. For det andre ville drøftingene i kapittel 3 og 4 blitt vesentlig mer komplisert, og tilsvarende mer krevende å formidle. I denne omgang er vi derfor blitt stående ved hovedvekt på de to casene som står det statlige lønns- og forhandlingssystemet nærmest: KS-området og den svenske staten.

## 2.2 Forhandlinger om lønn i norske kommuner

Som i staten startet man med lokale forhandlinger i det kommunale tariffområdet først tidlig på nittitallet.<sup>4</sup> I 1990 ble man enige om å slå sammen hovedoverenskomsten og diverse overenskomster til en felles hovedtariffavtale (KHTA), og ut fra denne ble det åpnet for lokal lønnsdannelse. Dette skjedde etter sentralt fastsatte potter, etter sentralt fastsatte frister og forhandlingsprosesser. Av andre forhold på nittitallet som må trekkes frem, var endringene i 1996-revisjonen. Da fjernet man taket i stillingenes lønnsramme eller lønsspenn, og dreide seg over fra normallønssystem til minstelønssystem. I tariffrevisjonen i 2000 krevde Akademikerne egen tariffavtale, noe som ble avvist fra KS sin side. Derimot ble det nedsatt et partssammen satt utvalg i 2001. KS avviste her igjen en oppsplitting av den kommunale hovedtariffavtalen, mens Akademikerne kom med ett kompromissforslag hvor man foreslo forskjellige kapitler for lønnsdannelse under samme hovedtariffavtale.

I 2002-revisjonen ble kompromissforslaget innført med forskjellige stillingskapitler under den kommunale hovedtariffavtalen. I samme revisjon forlot man det statlige lønnsregulativet. Samordningen mellom kommunal og statlig sektor ut fra samme regulativ slutter her. I alt var det tre kapitler i KHTA hvor de tilsatte i KS-området kunne plasseres; kapittel 3.4 (ledere) kapittel 4 (gjennomgående stillinger) og kapittel 5 (utvalgte stillinger). Mens lønnsdannelsen etter kapittel 4 skulle skje gjennom sentrale forhandlinger og med eventuelle lokale potter, skulle forhandlingene etter kapittel 5 kun skje lokalt. Under kapittel 5 var det heller ingen sentralt fastsatt ramme, minstelønssatser eller lokal konfliktadgang. Ved uenighet lokalt kunne man derimot bringe tvisten inn for pendelvoldgift eller lokal nemnd (tradisjonell voldgift).

Fordi det kommunale tariffområdet er vertikalt organisert, og fordi flere av organisasjonene hadde medlemmer under flere forskjellige kapitler, ble det i 2002-revisjonen innført doble stillingskoder for kapittel 4 og kapittel 5. Det var organisatorisk tilknytning som skulle avgjøre om den tilsatte ble plassert i kapittel 4 eller kapittel 5. De sentrale partene skjøv slik sett gjennomføringsproblematikken med det nye avtaleverket over på de lokale partene. Den fremste problemstillingen som kunne oppstå var at arbeidstakere med lik stilling kunne få lønn fastsatt etter to vesensmessig forskjellige prinsipper. En ingeniør som var organisert i Fagforbundet skulle sortere under kapittel 4, mens hennes avdelingskollega som var organisert i NITO ble hørende under kapittel 5. I 2004-revisjonen ble det etter forhandlinger mellom de sentrale partene foretatt en rydding av stillingskodene, hvor de forskjellige stillingskodene ble plassert under kun ett kapittel. Ingeniøren organisert

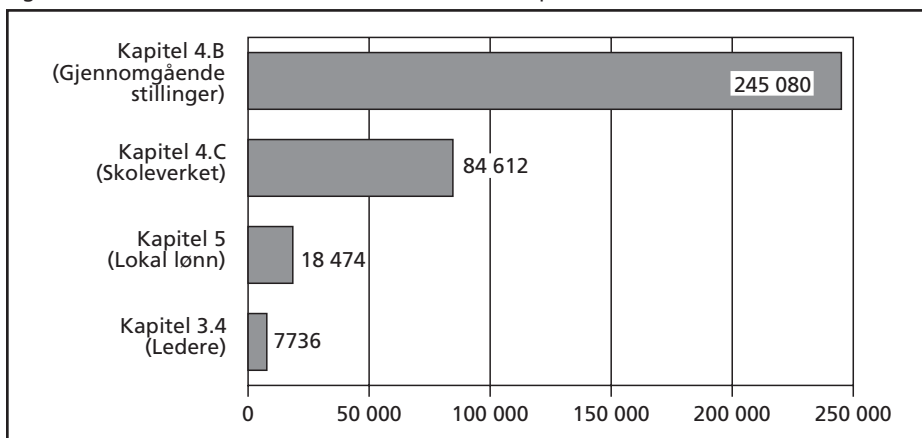
<sup>4</sup> Drøftingen er begrenset til utviklingen av den kommunale hovedtariffavtalen, og omfatter ikke forholdene i Oslo kommune eller utskillelsen av en egen hovedtariffavtale for selvstendige energiverk i KS-området i 2000.

i Fagforbundet kunne nå enten stå i kapittel 5 med stillingskode 8084 Ingeniør, eller måtte kalles noe annet, for eksempel 7531 Saksbehandler for fortsatt å kunne sortere under kapittel 4.

Når det gjelder størrelsesforholdene mellom de forskjellige kapitlene, er det verd å merke seg at majoriteten av kommunalt ansatte er regulert under kapittel 4. Etter at skoleverket ble overført til kommunal sektor i 2003, reguleres bare om lag fem prosent av de kommunetilsattes lønnsbetingelser gjennom kapittel 5. Godt over 90 prosent av de kommunalt tilsatte er å finne i kapittel 4, med sentralt fastsatte tillegg og lokal lønnsdannelse i form av lokale pottter. Kapittel 4 inneholder minstelønnsatser knyttet til ansiennitet (opp til 10/16 år) og formalkompetanse som kreves i stillingen.

I tillegg til at det er en liten andel av de kommuneansatte som får sin lønn fastsatt kun lokalt, er det strukturelle forskjeller. Antall ansatte varierer enormt mellom forskjellige kommuner. Tommelfingerregelen er at desto større kommunen er, desto større er innslaget av kapittel 5 forhandlinger. Nordlandsforskning har nylig vurdert hvordan det nye lønns- og forhandlingssystemet har fungert. Vi har her trukket ut noen interessante data fra den omfangsrike rapporten.

Figur 2.1 Antall kommunalt tilsatte – fordelt etter kapittel i KHTA (1.10.2004)



### Rivalisering mellom kapittel 4 og kapittel 5

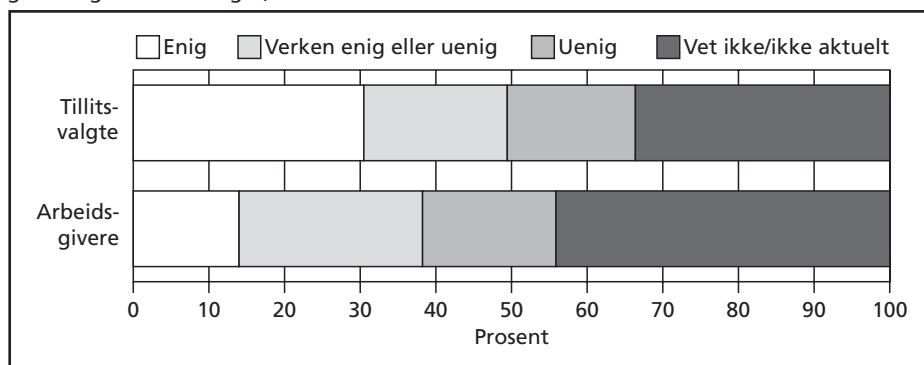
Gjennom å ha to forskjellige lønnsfastsettelsesformer innenfor samme tariffavtale, åpner man samtidig for en potensiell rivalisering mellom ansatte. Nordlandsforskning rapporterer at hovedinntrykket er at rammene fra kapittel 4 legges til grunn for lønnsdannelsen i kapittel 5. KHTA er også normativ på hvor stor lønnsveksten bør være i kapittel 5:

«Ved lønnsregulering for disse stillingene tas det hensyn til lønnsutviklingen i tariffområdet, kommunen/fylkeskommunen/bedriftenes totale situasjon, herunder økonomi og krav til effektivitet.» (KHTA 5.2 Årlig lønnsregulering)

Tall fra teknisk beregningsutvalg for kommunene viser at lønnsveksten for kapittel 5 ikke overstiger lønnsveksten i kapittel 4 (TBSK 2005). Fordi lønnsforhandlinger og lønnsvekst er teknisk komplisert, med lønnsglidning, overhengsberegninger, års-lønnsvekst versus datolønnsvekst og forskjellige virkedatoer, er det ikke alltid like enkelt for lokale aktører å fange opp alle aspekter. Selv om rammene ser ut til å være nokså like, kan selve fordelingen variere. I kapittel 5 ligger ingen garantier i lønnsutvikling på individnivå, enkelte tilsatte kan oppnå store tillegg, mens andre ikke oppnår noe. Rammens størrelse er ett forhold, dens fordeling et annet. Den lokale lønnsdannelsen i kapittel 4 utgjør kun én komponent av lønnsveksten, ettersom mesteparten allerede er kommet gjennom de sentrale forhandlingene. Det er altså flere forhold og komponenter som fort vil kunne blandes sammen når man vurderer lønnsutvikling for kapittel 4 opp mot kapittel 5. Én ting er hva statistikken viser, en annen ting er hvordan de lokale aktørene ute i kommunene oppfatter utviklingen. For å få et bedre overblikk på dette, stilte Nordlandsforskning spørsmålet:

- Har de som forhandler under kapittel 5 en høyere lønnsvekst enn de som forhandler under kapittel 4?<sup>5</sup>

Figur 2.2 Lokale aktørers antagelser om lønnsvekst mellom kapitlene i KHTA (n= 806 arbeidsgivere og 606 tillitsvalgte). Kilde: Sollund m fl. 2005:125



<sup>5</sup> Nordlandsforskning opererer med en syvdelst skala, hvor 1= svært enig og 7=svært uenig. Ut over dette er verdiene ikke oppgitt i rapporten. Vi har i figur 2.2 omkodet svaralternativene. Enig (= 1,2) , verken enig eller uenig (= 3,4,5) og uenig (=6,7).

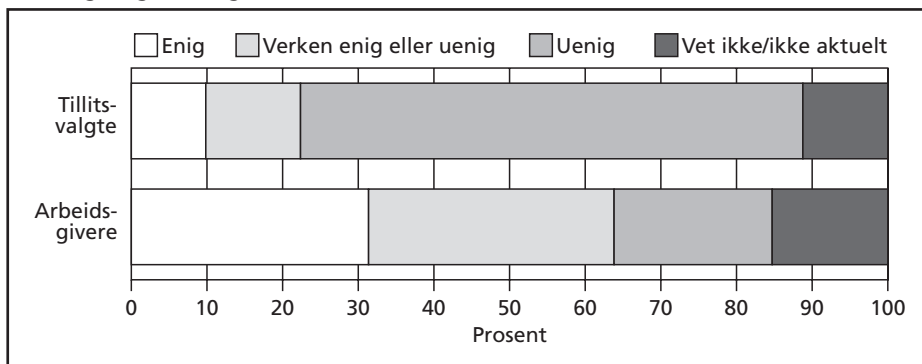
For det første viser det seg at det var en ekstrem høy usikkerhet rundt spørsmålet. Dette kan skyldes at mange respondenter ikke har noen formening, eller at det ikke er foretatt noen særlige forhandlinger etter kapittel 5 i deres kommune. I de mindre kommunene var det lite bruk av kapittel 5 forhandlinger, og der de ble gjennomført, innbefattet de få tilsatte. Av i alt 985 informanter som visste at det ble foretatt kapittel 5 forhandlinger, rapporterte tre av fire at disse forhandlingene omfattet 30 tilsatte eller færre i deres kommune (Sollund m fl. 2005:123).

Ser vi nærmere på de som har tatt standpunkt i figur 2.2, er det store forskjeller mellom partene. I underkant av halvparten av de tillitsvalgte som hadde tatt stilling til spørsmålet, sa seg enige i påstanden om at lønnsveksten var høyere for kapittel 5. En firedel mente det ikke var nevneverdige forskjeller. Blant de som mente lønnsveksten var høyere i kapittel 5, var tillitsvalgte med mange medlemmer i kapittel 4 overrepresentert. Det var altså blant organisasjoner med få medlemmer i kapittel 5 man mente lønnsveksten var høyere enn i kapittel 4.

Derimot var det bare hver fjerde arbeidsgiver som hadde tatt stilling til spørsmålet, som var enig i påstanden. Det hyppigst brukte svaralternativet blant arbeidsgiverne var at lønnsveksten i kapittel 5 var på størrelse med lønnsveksten i kapittel 4. Det ble her rapportert til Nordlandsforskning om at enkelte kommuner ønsket flere tilsatte innunder kapittel 5, og de hadde derfor en større økonomisk ramme for å kunne friste kapittel 4-tilsatte over. Det allmenne bildet er dog relativt klart fra arbeidsgiverne, rammen fra kapittel 4 normerer rammen for de kapittel 5-tilsatte. Et nærliggende spørsmål som også ble stilt, var:

- Ønsker du at mer av lønnen til de gruppene som i dag forhandler i kapittel 4 skal forhandles lokalt?

Figur 2.3 Fremtidige ønsker om økt lokal lønnsfordeling i kapittel 4 (n=1200 kommunalt tillitsvalgte og arbeidsgivere). \* Kilde Sollund m fl. 2005:126



\* Vi har her omkodet Nordlandsforskningens 7-skala som i figur 2.2. I tillegg har vi tatt ut de man manglet svar fra. Det kommer ikke frem av rapporten hvordan de 1200 respondentene fordeler seg mellom ledere og tillitsvalgte.

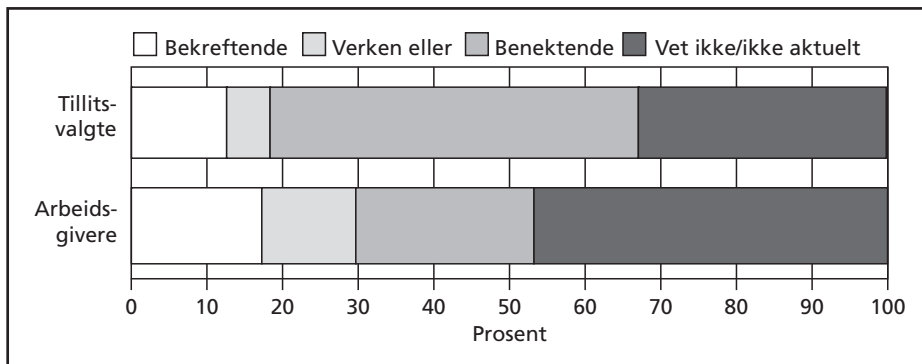
Majoriteten av de kommunalt tillitsvalgte ser ikke for seg noen fremtidig lønns-politisk revolusjon på kapittel 4. Derimot er om lag hver tredje kommunale arbeidsgiver interessert i større kapittel 4-potter. Noe mer overraskende er det at en like stor del av de kommunale arbeidsgiverne er nokså likegyldige til økte kapittel 4-potter, og at såpass mange arbeidsgivere faktisk ikke vet hva de skal svare på spørsmålet.

### Har det blitt enklere med to kapitler?

Hvordan kapittdelingen har blitt mottatt ute, er naturlig nok av interesse for de sentrale partene. På spørsmål om oppdelingen mellom kapittel 4 og 5 hadde skapt enklere forhold, fordelte svarene seg som vist i figur 2.4.

Igjen ser vi en ekstrem usikkerhet knyttet til spørsmålet. Nesten halvparten av arbeidsgiverne og en tredel av de tillitsvalgte vet ikke om det er blitt lettere eller vanskeligere, noe som kan tyde på at de har hatt lite eller ingen befatning med kapittel 5 forhandlinger. Blant de respondentene som faktisk har tatt stilling til spørsmålet, viser det seg at nesten tre av fire tillitsvalgte mener at det var blitt vanskeligere med to separate kapitler. Hver femte tillitsvalgte som har tatt stilling, mente det var blitt enklere med to separate kapitler. Blant arbeidsgivere som faktisk hadde tatt stilling, svarer om lag en fjerdedel at det verken er blitt enklere eller vanskeligere. Måler man ytterpunktene, mener 45 prosent av arbeidsgiverne at det er blitt vanskeligere, mot tre av ti som mener dette er blitt enklere. Det er altså flere arbeidsgivere som mener det var blitt vanskeligere enn når samtlige kommune-ansatte sorterte under felles reguleringsbestemmelser.

Figur 2.4 Enklere med kapittdelt hovedtariffavtale? (n= 1398 kommunalt tillitsvalgte og arbeidsgivere). \* Kilde Sollund m fl. 2005:128



\* Vi har her omkodet 7-skalaen ved at 1–3 er bekreftende og 5–7 er benektende til spørsmålet. I tillegg har vi kastet ut de man manglet svar fra. Det kommer ikke frem av rapporten hvordan de 1398 respondentene fordeler seg mellom ledere og tillitsvalgte.

Selv om forhandlingssystemet er relativt ferskt, kan det neppe betegnes som en forenkling eller umiddelbar suksess. En mer kritisk fortolkning vil snarere ligge på at de sentrale partene har iverksatt et regimeskifte som de lokale partene enten ikke kjenner til eller har tatt i bruk (vet ikke-gruppen), eller et regimeskifte som har gjort det vanskeligere for de lokale partene.

### **Partenes vurderinger**

I forbindelse med dette prosjektet har vi foretatt noen intervjuer sentralt på arbeidstakersiden og i KS. Ut fra disse intervjuene var det klart at systemet var vanskelig å sjøsette, og at det i begynnelsen ville gå tid før det ville «sette seg». Heller ikke fra en av de største organisasjonene på arbeidstakersiden var det noe utpreget ønske om å gå tilbake til det foregående regimet. Det hersker slik sett en felles forståelse om at kapitteldelingen er kommet for å bli. Derimot kan det ligge noen problemstillinger rundt hvem og hvor mange det er som skal stå utenfor kapittel 4.

Både sentralt og lokalt foregår det en gjensidig overvåkning av lønnsutviklingen. Dersom kapittel 5 på aggregert nivå over tid får sterkere lønnsvekst enn kapittel 4, vil det kunne betegnes som problematisk. På den andre siden vil det være problematisk dersom lønnsutviklingen er svakere i kapittel 5 enn i kapittel 4, fordi dette igjen vil utarme stillingene som er regulert her.

En siste betraktning relaterer seg til skoleverket. Etter at forhandlingsansvaret ble overført fra staten til KS, ble stillinger i skoleverket plassert i kapittel 4.c. Dette omfatter også lærere med medlemskap i akademikerforeninger. Man kan trolig her forvente en ny runde med krav om at det skal åpnes opp for stillinger i skoleverket som reguleres under kapittel 5.

## **2.3 Forhandlinger om lønn i den svenske staten**

Felles for de nordiske landenes statlige tariffområder er en tonivås forhandlingsmodell, hvor det åpnes for lokale forhandlinger innenfor sentralt fastsatte tariffavtaler. I Sverige har partene store frihetsgrader med hensyn til hvordan lønns- og arbeidsforhold reguleres i de lokale tariffavtalene. Det svenske forhandlingssystemet har en sentral avtale som regulerer fellesbestemmelsene (Allmänt löne- och förmånsavtal – ALFA). Arbeidstid, ferie, lønn under sykdom, lønn under permisjon og pensjon er noe som reguleres her. Disse kan, med unntak av pensjon, fravikes dersom de lokale partene gjennom avtale blir enige om det.

Arbetsgivarverket (AGV) representerer staten som arbeidsgiver, mens LO-forbundet SEKO, forhandlingskartellet for akademikerne i staten SACO-S og forhandlings-sammenslutningen OFR er de sentrale arbeidstakerpartene. OFR er dominert av TCO-forbund (Tjänstemännens Centralorganisation), men har også medlems-forbund fra SACO. OFR organiserer til sammen 100 000, SACO-S har om lag 70 000 medlemmer, mens SEKO er minst, med om lag 30 000 medlemmer. Innenfor tariffområdet var det i 2004 i underkant av 236 000 tilsatte, noe som skulle tilsi en organisasjonsgrad på minst 85 prosent.

Mens det er en felles ALFA, er det tre forskjellige tariffavtaler eller rammeavtaler om lønn (RALS – ramavtal om löner m.m. ) som tegnes. RALS angir rammene for de lokale avtalene og kan inneha sikringsbestemmelser på lønnsutviklingen. Med tre rammeavtaler og 245 statlige virksomheter, skulle det tilsi at det finnes i underkant av 750 tariffavtaler hvor lønn reguleres innenfor tariffområdet. De sentrale partenes forhandlinger går altså på prosess, garantier og retningslinjer, mens det er opp til de lokale partene å fremforhandle rammer og fordeling av disse.

Grenseoppgangen mellom de tre hovedsammenslutningene er noe ryddigere enn i Norge. SEKO organiserer i all hovedsak arbeidere, mens OFR organiserer vertikalt blant tjenestemenn. Akademikerne er stort sett å finne i SACO. Frem til 2001 var innholdet i RALSene identiske. I SACO sin RALS ble det da innført lønesamtalsmodell og sifferløs avtale. Det enkelte medlem kunne da forhandle lønn direkte med arbeidsgiver. Det er heller ingen garantier eller minstebestemmelser på lønnsutvikling for SACO sine medlemmer (derav sifferløse avtaler).

Frem til 1986 var det svenske forhandlings- og lønssystemet nokså likt det norske. Man hadde åpnet for lokale forhandlinger basert på pottter allerede i 1977, men først i 1986 fikk man store avtalemessige endringer. De sentrale partene ble da enige om å sektorisere det statlige tariffområdet. «Sektoriseringsprotokollen» delte statens tariffområde inn i fire: den sivile statsforvaltningen, forsvaret, affärsverket og skolene. Retten til å slutte avtale skulle delegeres. Delegeringen skulle skje innenfor en felles avtale, med fellesbestemmelser som de sentrale partene rådet over alene. Implisitt lå det en felles forståelse av at lønnsveksten kunne være forskjellig mellom de fire sektorene. De lokale pottenes andel av samlet lønnsvekst ble økt. Ved ett forhandlingssted i den sivile statsforvaltningen klarte man ikke å komme til enighet. Saken ble brakt opp til de sentrale parter, hvor Arbetsgivarverket opprettholdt virksomhetens krav om at én yrkesgruppe skulle ha hele potten. TCO-S brakte saken inn for Arbetsdomstolen, som fastslo at arbeidsgiver i siste instans hadde styringsrett på pottens fordeling. 1988-forhandlingene ble ført med en annen modell, «grovsorteringsmodellen». De lokale pottene ble preliminært fordelt – før de sentrale forhandlingene ble sluttført. Dette var en tungvint forhandlingsløsning under ett felles lønnsregulativ, og ved 1989-revisjonen valgte man å vrake regulativet med

lønnsspenn og lønnsrammer. Den nye minstelønnsavtalen baserte seg i sterkere grad på lokal lønnsdannelse, og det var opp til de lokale partene selv å utforme sine systemer.

Mens det i statsbudsjettet var lagt opp til en lønnsvekst på fem prosent, viste det seg at avtalt 1989-økning lå fire til fem ganger høyere; 20–25 prosent (SOU 2002:32). Riksdagen måtte derfor etterbevilge store summer for å unngå nedskjæringer. Slik det økonomiske systemet var konstituert, ble regjering og riksdag sittende igjen med regningen (trollerikungörelsen). De lokale partene derimot hadde få incitamenter for å holde igjen lønnsveksten.

Svenskene våknet opp til økonomisk blåmandag tidlig på nittitallet. Lønnsveksten hadde lenge vært høyere enn i konkurrentlandene, og den internasjonale lavkonjunkturen slo hardt inn. Boligmarkedet kollapset, inflasjonen var høy og arbeidsledigheten vokste raskt – samtidig økte den svenske statsgjelden. På det høyeste var hver tredje krone i det svenske statsbudsjettet lånt. Regjeringen lanserte et «krispacket», der utgiftene til statlig administrasjon skulle reduseres med ti prosent, ved hjelp av produktivitetsforbedringer og strukturendringer. Tariffrevisjonen 1991–1993 for staten ble gjennomført uten megling. Dette skjedde innenfor stabiliseringsavtalen som man var blitt enige om for hele det svenske arbeidsmarkedet, hvor det ble gitt mindre, sentralt fastsatte, prosentvise tillegg (Rehnbergavtalet).

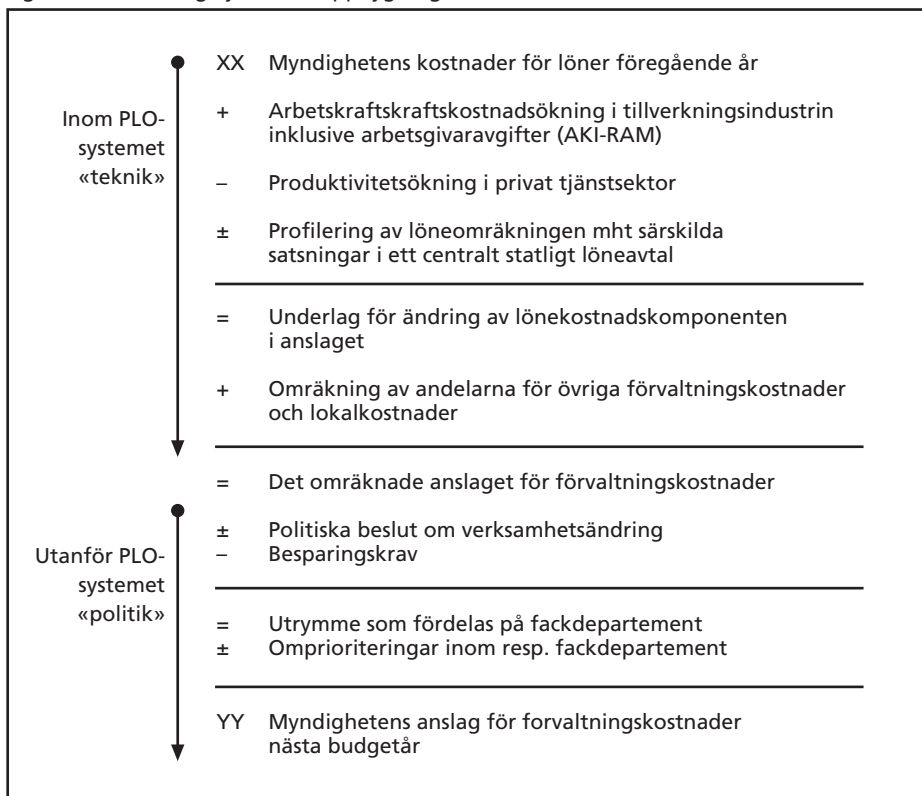
### **Forhandlinger under Ramanslagssystemet (1993–)**

1993-revisjon, som også skjedde under trange økonomiske kår, hadde en ny viktig beskränkning. Trollerikungörelsen, eller mulighetene for å sende regningen for de lokale oppgjørene videre til bevilgende myndigheter, ble fjernet. Ramanslagsteknikken gir i prinsippet ingen mulighet for å gå utover bevilgningen som er gitt over statsbudsjettet. De statlige virksomhetene har nå ett samlet budsjett, hvor kostnadsendringer ved tariffrevisjoner skal dekkes innenfor budsjettet. En sterkere vekst i lønningene enn det som var bevilget, medfører innsparinger på drift, høyere effektivitet eller at færre hender gjør de samme arbeidsoppgavene.

De lokale myndighetene har en kostnadsramme å forholde seg til. Innenfor rammen har de frihet til å bestemme om de skal bruke penger på lønninger, lokaler, drift eller andre kostnader. Systemet består av to hovedkomponenter; en teknisk og en politisk. Det tekniske aspektet av systemet tar utgangspunkt i myndighetens lønnsmasse, til denne legges lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor (verkstedsindustrien<sup>6</sup>). Tillegget er basert på historiske tall, som er to år gamle. Deretter trekkes det fra den gjennomsnittlige produktivitetsøkningen i privat tjenestesektor for

<sup>6</sup> Indeksen er satt sammen med 65 prosent arbeidere og 35 prosent funksjonærer. I staten, derimot, er 85 prosent av de tilsatte å regne som funksjonærer.

Figur 2.5 Ramanslagssystemets oppbygning (SOU 2002:32)



de for seneste fem årene. Med en lønnsvekst på fem prosent i verkstedindustrien og en produktivitetsøkning på 1,5 prosent, økes budsjettene for lønn med 3,5 prosent, dersom det ikke gjøres kostnadmessige endringer i fellesbestemmelsene. Fordi indeksen har et tidsmessig etterslep på to år, tillates de statlige virksomhetene til en viss grad å overføre midler fra ett år til et annet. I tillegg økes budsjettene for de andre driftskostnadene med indeksering. Til sammen utgjør dette de statlige virksomhetenes samlede budsjett. Budsjettprosessen med de tekniske og politiske komponentene gjentas så nedover i organisasjonene, slik at hver statlig virksomhet sitter igjen med sitt budsjett.

I tillegg til at det økonomiske systemet ble lagt om, endret man også kraftig på organiseringen på arbeidsgiversiden og på lag om offentlig ansettelse – LOA (1994). I loven ble individuell lønn lovfestet. Lønn skulle fastsettes individuelt for hver enkelt tilsatt, ikke ut fra hvilken stilling den statsansatte fylte.

Arbetsgivarverket ble fra 1994 frikoblet fra resten av forvaltningen. Arbeids-givarverket skulle nå være en medlemsorientert og styrt organisasjon. Organisa-sjonen finansieres etter kontingent fra medlemsbedriftene, ikke over statsbudsjettet.

I Sverige er det tradisjon for at lederne av statlige virksomheter blir utnevnt av regjeringen. Lederen for Arbetsgivarverket, derimot, er den eneste som utnevnes direkte av medlemsbedriftene. Med andre ord ble det konstruert en distanse mellom rikspolitikkerne og de statlige virksomhetene, hvor retten til å delegere forhandlingsansvar ble overført og ivaretatt av en så selvstendig organisasjon som mulig. Lønn og personalpolitikk blant de statstilsatte er ikke lenger politiske spørsmål, men å betrakte som virksomhetsspørsmål som løses gjennom tariffavtaler mellom virksomheten og de som arbeider ved virksomheten.

### **1993–2004**

1993-oppgjøret skjedde uten lavtlønnssetninger eller garantier. Mens avtalt lønnsveksten lå på én prosent i 1993 og tre prosent i 1994, viste det seg at samlet lønnsvekst for perioden 1993–95 kom opp i 6,4 prosent. Årsakene var avvikling av det eksisterende systemet,<sup>7</sup> men også bruken av «löneöversyn» dro opp. Her kunne partene forhandle om ekstra lønnsøkninger dersom det var ønskelig for å endre lønnsstrukturen. Omlag halvparten av avtalt lønnsvekst kom lokalt fra 1993.

I motsetning til i resten av svensk arbeidsliv, ble den treårige avtalen fra 1995 inngått uten nevneverdig turbulens. De sentrale partene var enige om at virksomhetenes økonomi var trang, og at lønnsveksten som kunne tas ut, måtte ses i sammenheng med krav til effektivitet og resultater. Fra og med 1996 ble man enige om at hele lønnsveksten skulle forhandles om og fordeles lokalt. Samtidig ble det innført lokale tvisteløsningsmekanismer i form av lokale lønnsnemnder og stupstocker. Mulighetene for de lokale partene å trekke veksler på de sentrale partene, ble nå redusert. Ingen lønnsøkninger ble beskrevet i RALS utover minstelønnsvekst i form av stupstocker.

Avtalerevisjonen i 1998 gikk i samme mønster. Avtalemessig kom det inn klarere presisering om at lønnspolitikken skulle være kjent og tydelig, den enkelte ansatte skulle kjenne til hva som lå til grunn i lønnsfastsettelsen og til hva hun kunne gjøre for å påvirke egen lønn. Samtidig ble det åpnet for at de lokale partene kunne gå bort fra fellesbestemmelsene (ALFA). Arbeidstidsspørsmål, virkedato for lønnstillegg, reiseregulativ og ferie kunne fra nå avtales lokalt. Innenfor deler av statsforvaltningen brøt det i 1998 ut turbulens, og SACO sine medlemmer i skatt/likning, påtale og domstolene oppnådde svært generøse tillegg. Mot rammeanslagssystemets logikk ble dette senere finansiert av ekstrabevilgninger (SOU 2002:32). For perioden 1998–2001 var samlet lønnsvekst på 13,3 prosent, mot avtalt minstelønnsvekst på 9,8 prosent.

<sup>7</sup> ÅKB (alders-, kvalifikasjons- og befordringstillegg) eller INU ("icke nivåhöjande utrymme") ble fjernet. Dette hadde tidligere kostet om lag en prosent av lønsmassen, og var definert utenfor den avtalte lønnsveksten.

Mens det i de foregående avtalerevisjonene var parallellitet på lønnsbestemmelsene, signerte SACO i 2001 en RALS uten garantibestemmelser, et såkalt «sifferløst avtal». OFR og SEKO signerte avtaler med stupstock og individgaranti. I tillegg ble det åpnet for lønesamtalsmodell som alternativ for SACO sine medlemmer. Nå kunne det enkelte SACO-medlem komme til enighet om lønnsøkning direkte med arbeidsgiver. SACO-medlemmet kunne føre lønnsforhandlinger selv, gjennom lønesamtalsmodellen, eller la tillitsvalgte føre forhandlingene tradisjonelt. Uansett var det for SACO ingen forsikringer i form av sentralt fastsatte minimumsnivå (stupstocker) eller garantier for den enkelte lønnsutvikling. Ankemuligheten besto av rådgivende nemnder, men det var opp til arbeidsgiver om man ville følge de rådene som nemnden kom frem til.

I 2002-avtalen åpnet OFR for lønesettingssamtal som, i motsetning til SACOs lønesamtalsmodell, måtte sluttføres i en lokal kollektivavtale. Hvor utbredt de individuelle lønssamtalene har vært, er mer uklart. Det har vært gjennomført diverse casestudier hvor man rapporterer om lite bruk av modellen (Elvander 2004).

Den treårige avtalen som ble forhandlet frem høsten 2004 inneholder ingen store materielle forskjeller, med unntak av at OFR sin lønesettingssamtalsmodell blir erstattet med SACOs modell. Mens SEKO og SACO-S ble enige med Arbetsgivarverket, måtte OFR i megling. Årsaken til uenigheten skyldtes både det statlige området og innplasseringen av Försäkringskasserna i tariffområdet. Kravene i Försäkringskasserna var relatert til lønnsharmonisering mot resten av det statlige området. Under megling ble OFR enige med Arbetsgivarverket, og høsten 2004 ble det tegnet avtaler. For SEKO og OFR sitt vedkommende ble det enighet om minstøkninger på 2,4 prosent for henholdsvis 2004 og 2005, mens minstøkningene skulle være på 2,5 prosent i 2006. For hele perioden vil samlet minstelønnsutvikling være på 7,3 prosent, og med individgarantier for perioden samlet på 1445 kroner per måned.

## **Lønnsvekst og intern statskonkurranse**

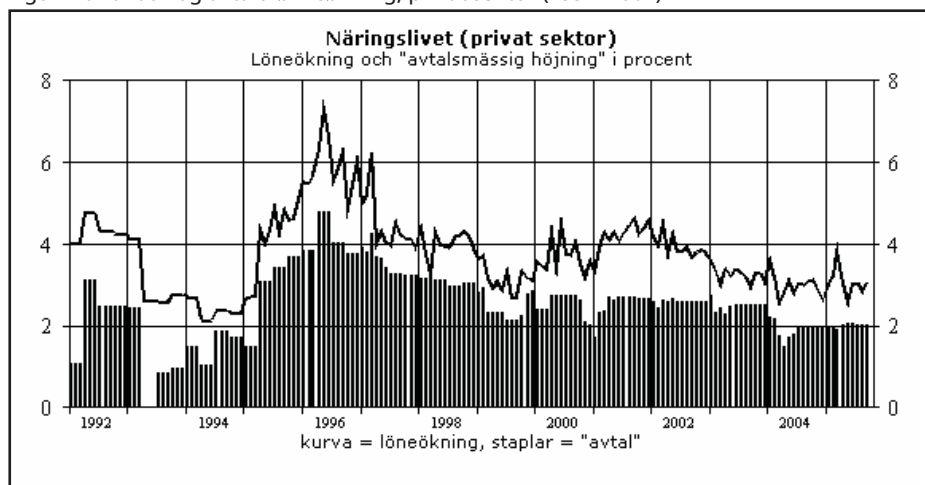
1989-oppgjøret, hvor man gikk fra normallønssystem til minstelønssystem, ble omtalt som følgende i den norske statlige lønnskomiteen av 1988:

«Omleggingen til det nye systemet fant sted i forbindelse med et lønnsoppgjør som – etter norske øyne – hadde en meget vid ramme. Den var så vid at samtlige arbeidstakere ble sikret en reallønnsøkning. Dermed var det selvsagt langt enklere å få aksept på omleggingen» (NOU 1990:32:18)

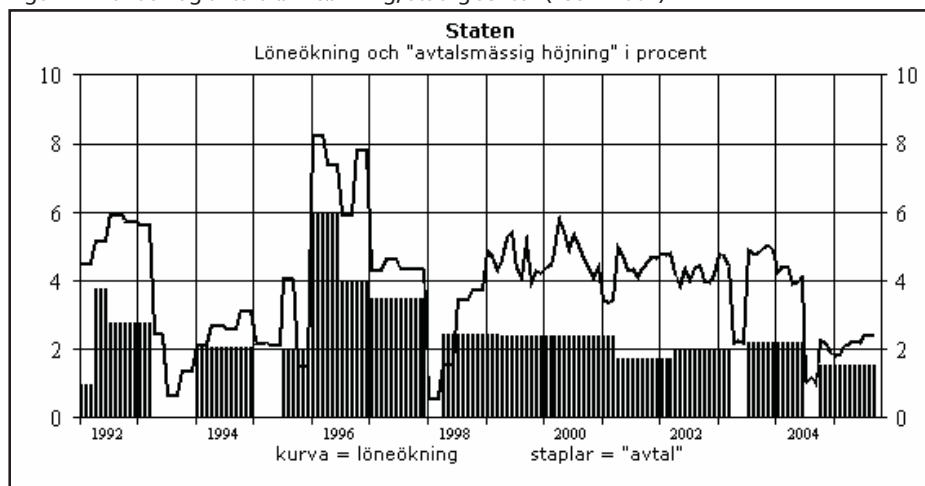
1989-oppgjøret illustrerer også hvordan lønnsveksten kan bli når de økonomiske føringene og avtalemessige forpliktelsene ikke er koblet sammen. Det var først med innføringen av ramanslagssystemet man fikk samsvar mellom virkemidlene i lønns-

politikken og økonomisk ansvar. Allerede i 1980 kom de første forslagene, i besparingsproposisjonen, om at det måtte bli slutt på full kompensasjon for de statlige avtalene. Organisasjonenes svar var at dette var et angrep mot den frie forhandlingsretten, og gikk i konflikt. Det var først under den økonomiske krisen på nittitallet politikerne klarte å få gjennomslag for at de statlige virksomhetene selv må bære kostnadene for de lønnsøkninger de fremforhandler. I likhet med lønnsutviklingsdebatten i offentlig sektor i Norge har debatten i Sverige dreid seg om etterslep mot mer eller mindre sammenliknbare grupper, i privat sektor. Hvordan har så lønnsutviklingen vært siden innføringen av systemet?

Figur 2.6 Faktisk og avtalt lønnsøkning, privat sektor (1992–2004)



Figur 2.7 Faktisk og avtalt lønnsøkning, statlig sektor (1992–2004)



(Kilde: Medlingsinstitutets lönestatistik og Medlingsinstitutet 2005)

Figur 2.6 og 2.7 illustrerer også forskjellene mellom avtalte lønnsøkninger (søyler) og faktiske lønnsøkninger (kurver). Søylen illustrerer den garanterte minstelønnsveksten i RALS. Forskjellen mellom kurver og søyler er det som vi i norsk sammenheng ville kalt lønnsglidning. Sammenstiller man perioden 1998–2003, ser man at glidningen i staten var større enn i privat sektor, selv om de avtalte lønnsøkningene var om lag de samme. Mens samlet lønnsvekst i privat sektor lå på omlag fire prosent for perioden 1998–2003, var den faktisk noe høyere i staten. 1996-oppgjøret skiller seg ut, både i privat og statlig sektor, med høy lønnsvekst. I statlig sammenheng var dette året hvor all lønnsdannelse skjedde lokalt. Mens avtalt lønnsvekst lå på seks prosent første halvår, og fire prosent andre halvår – var den reelle lønnsveksten i 1996 nærmere åtte prosent.

«Sedan metoden med löneomräkning infördes har debatten om fördelningen av löneökningarna mellan privat och offentlig sektor i stort sett tystnat. Utredningen konstaterar att både parterna på det statliga området och statsmakterna vill ha ett system där anslagen för löner räknas upp med någon form av automatik. Samtidigt finns kritik i detaljer vad gäller modellens tillämpning.» (SOU 2002:32:169)

Ramanslagssystemet er lite omstridt og sikrer de statstilsatte om lag den samme lønnsutviklingen som privat sektor, og det på en armlengdes avstand til rikspolitikere som leter etter innsparingsmuligheter. De aller fleste statlige virksomhetenes budsjetter er sikret en stabil utvikling. Et annet poeng er at det er hver enkelt statlige myndighet som behandles i den politiske komponenten av systemet. «Politiske beslut om verksamhetsändring» (jf figur 2.5) er relatert til hver enkelt statlig virksomhet. En «krispaket» etter ostehøvelprinsippet, som ble benyttet i 1993, kan derfor ikke gjennomføres for de statlige virksomhetene, isteden må politikerne foreta politisk økonomiske beslutninger om hver enkelt statlig virksomhet.

«De fackliga organisationerna å sin sida har accepterat ramanslagssystemet just under förutsättning av en neutral teknisk omräkning av anslaget för löner som skapar förutsättningar för en följsamhet till utvecklingen i den internationellt konkurrensutsatta sektorn.» (SOU 2002:32:171)

Forholdet til privat sektor synes fra organisasjonenes side å være avklart. Et annet og kanskje like viktig forhold er den interne konkurransen som kan oppstå mellom de statlige virksomhetene. Ettersom de statlige virksomhetene er å betrakte som selvstendige enheter, vil de også kunne være i konkurransesituasjon med hverandre om den samme arbeidskraften. Gitt at så er tilfellet, vil det oppstå interne lønn-lønn-spiraler, hvor lønnsveksten ikke er relatert til utvikling i konkurranseutsatt sektor, men til interne statlige forhold. Fra et mer makroorientert perspektiv betaler staten mer for arbeidskraften enn det den ville gjort med ett felles statlig regime.

«Det har även förekommit rätt klara fall av mindre sund lönekonkurrens, där den faktiska lönesättningen på lokal nivå snarare grundats på statustänkande än faktiska kompetensförsörjningsbehov som kunnat beläggas genom exempelvis svårigheter att rekrytera eller behålla personal. Smittoeffekter har uppstått hos andra statliga arbetsgivare.» (SOU 2002:32:145)

Blant annet oppsto lønn-lønn-spiraler mellom dommere og påtalemyndighet. I 1994 inngikk man en avtale innenfor påtalemyndighetene som medførte en økning i lønnene på 13 prosent, mot tre prosent ellers i staten. I første runde medførte dette en nedskjæring i påtalemyndigheten, før regjeringen kom med en tilleggsbevilgning. Tilsvarende ble det i 1996 gjennom en reform, igjen gitt kraftige lønnsøkninger for tilsatte i påtalemyndigheten. Økningene begynte så å skape irritasjon for dommerstanden, hvor man begynte å sammenlikne lønninger på tvers av posisjonene i rettsalen. I 1998-revisjonen var det blant dommerne en klar holdning om at de skulle være de høyest lønnede. Blant annet ble det hevdet at statsrettslige grunner tilsa det. Dermed steg også lønnene for dommerne med om lag 20 prosent. Deretter ble det foretatt lønnsøkninger på påtalemyndighetens side, som igjen utløste nye økninger i dommerstanden, ettersom man i 1999 inngikk en avtale om direkte lønnskobling mellom dommerne og påtalemyndigheten.

Det er her verd å merke seg at det er samme profesjonsgruppe, juristene, og samme forbund, Jusek, som er part både i domstolene og i påtalemyndigheten. Juseks medlemmer ble kjørt, mer eller mindre tilfeldig, mot hverandre i en lønn-lønn-spiral, noe som pumpet opp lønningene i begge virksomhetene. Fordi jurister finnes i de fleste delene av statsforvaltningen, smitter dette over. Universitetene mente de mistet rekruttering til de juridiske fakultetene, departementene mistet juridiske rådgivere osv.

## **Casestudier**

Innledningsvis anslo vi at det innenfor det svenske tariffområdet 245 virksomheter samlet sett befant seg i underkant 750 kollektivavtaler som regulerer lønn. Mens ALFA er dispositiv på fellesbestemmelsene, inneholder de tre RALsene prosess, garantier og retningslinjer for de lokale kollektivavtalene. Det materielle om de økonomiske rammene og fordelingen av disse skjer lokalt. Vi har besøkt to virksomheter, Regeringskansliet (RK) og Arbetsmarknadsverket (AMS), for å få ett innblikk i hvorledes forhandlingene blir gjennomført. Vi intervjuet her de hovedstillsvalgte for fagforbundet ST, som organiserer vertikalt blant de tilsatte.

## **Regeringskansliet**

Regeringskansliet (RK) består av ni fagdepartementer, en forvaltningsavdeling og statsrådsberedningen. Til sammen arbeider 4400 stats tjenestemenn i tillegg til 180 politisk valgte politiske rådgivere, statssekretærer og statsråder. RK har mange av de samme funksjonene som vi finner innenfor virksomhetsområdet til departementene i den norske statsforvaltningen. Frem til 1997 besto RK av separate virksomheter, da hvert departement utgjorde en statlig virksomhet. RK er nå å betrakte som én virksomhet, bestående av ti avdelinger. Av de 4400 tilsatte er om lag 2000 organisert i SACO, 1500 i fagforbundet ST (OFR) og om lag 30 i SEKO. Andel uorganiserte er høyere enn i staten ellers, om lag 22 prosent eller 1000 tilsatte. For SACO sin del er det fagforbundet Jusek som dominerer.

Forhandlingene starter med et forberedende møte der partene går gjennom lønnsstatistikken og utviklingen. Spesielt blir problemstillinger rundt kjønn og lønnsforskjeller, foreldrepermisjon og langtidssykdom tatt opp. På det forberedende møtet drøftes også hva man skal definere som saklige lønnsforskjeller. Det avtales ingen felles økonomisk ramme for RK før forhandlingene starter opp. Forhandlingene føres på det som kalles lokalt-lokalt nivå, for RK sin del vil dette si avdelings- eller departementsvis. Etter at de lokal-lokale forhandlingene er sluttført, er det ST i RK sentralt som signerer de preliminnære departementsavtalene.

Selve forhandlingsprosessen har mye til felles med hvordan de lokale pottforhandlingene skjer i den norske staten. Partene utveksler krav og tilbud, og ut fra lister på tilsatte og medlemmer. Når det gjelder fordeling for ST-medlemmene i RK ble følgende lagt som minimumstillegg i siste revisjon:

«Heltidsarbetande arbetstagare anställda i RK (...) erhåller senast i samband med oktoberlönen 2005 ett individuellt tillägg med 225 kronor att gälla retroaktivt fr.o.m den 1 oktober 2004 samt ett individuellt tillägg med 200 kronor att gälla fr.o.m den 1 september 2005. (...) Detta gäller ej medlemmar i OFR/S och O vars lön fr.o.m den 1 oktober 2004 ökat med 425 kronor eller mer om inte lokal/lokala partar enas om annat. (...) Departementet kan, om de lokal/lokala partarna är överens, bestämma att vid respektive löne revisions tidpunkt undanta högst fem procent av OFR/S och O förhandlingsbara medlemmar på departementet från det individuella tillägget.»

Det generelle individuelle minimumstillegget ble dermed på 225\*10 mnd+200\*9 mnd eller 4050 kroner. Dersom man kom til enighet, var det opp til fem prosent av medlemmene som kunne unntas minimumstillegget. For de som eventuelt ble unntatt, var arbeidsgiver pliktig til å fremlegge en individuell utviklingsplan.

Samlet sett varierte lønnsveksten for ST sin lønnsmasse fra 5,0 til 5,4 prosent mellom departementene. De tillitsvalgte rapporterte også om noen problemer. For det første hadde man ikke klart å gjennomføre 2004-forhandlingene før revisjonen

i 2005 skulle finne sted, og for det andre var det i enkelte departementer vanskelig å komme frem til en forhandlingsløsning. I de departementene man ikke klarte å komme frem til enighet, overtok ST sentralt i RK forhandlingsansvaret fra de avdelingstillitsvalgte. Ved hjelp av minstegarantier i RALS – som ved en uenighet ville blitt gjort gjeldende for hele RK (4,84 prosent), ble det lagt press på disse departementene. Fra ST sin side ble det trukket frem at arbeidsgiversiden var sterkere koordinert i forkant og sterkere politisk styrt enn ved tidligere revisjoner. Årsaken var i første rekke politisk frykt for reaktive lønnsøkninger, og at man ikke ville komme i en situasjon hvor lønnsveksten i RK var høyere enn i andre deler av staten, eller mot sammenliknbare deler av svensk arbeidsmarked.

### **Arbetsmarknadsverket – AMS**

Arbetsmarknadsverket har mange av de samme arbeidsoppgavene som Arbeidsdirektoratet og Aetat. Arbetsmarknadsverket består av Arbetsmarknadsstyrelsen som er sjefsmyndighet, 20 länsarbetsnämnder samt 325 arbetsförmedlingar. Til sammen arbeider om lag 10 500 tilsatte innenfor denne virksomheten. Disse fordeler seg som følger mellom organisasjonene: ST 7000 medlemmer, SACO 2500 medlemmer og SEKO 200 medlemmer. De aller fleste av de tilsatte, om lag 7000, er tilsatt som arbeidsformidlere.

I motsetning til i RK ble det etter at RALS 2004–07 var sluttført, fremforhandlet en felles pott for hele Arbetsmarknadsverket. For lønnsrevisjonen i 2004 ble følgende resultat:

«Den första revisionen ger en nivåhöjning som riktar sig till samtliga medlemmar anställda den 30 september 2004. Den individuella månadslönen september 2004 höjs med ett generellt påslag på 2,1 % från och med den 1 oktober 2004.»

Mens det individuelle tillegget er likt for 2004, opererer man med potter på lønnsmassen for 2005- og 2006-revisjonene – 4,2 prosent per 31. juli 2005 og 2,6 prosent per 31. juli 2006, eller minimum 825 og 525 kroner per medlem. Derimot ligger det en individuell avstemningsgaranti for hele perioden ved at månedslønnen skal ha økt med 700 kroner fra 1. oktober 2004–1. oktober 2007. Virksomheten opererer i motsetning til RK med en felles lønnsmasse, med felles virkedatoer, hvor pottene blir fordelt etter länenes lønnsmasse. Med andre ord er det ikke noen muligheter for geografisk differensiering. Det er de samme rammene som ligger til grunn, dersom ikke länsarbetsnämndene tilfører ytterligere midler.

### **ST-strategier**

RK og AMS illustrerer spennet mellom forskjellige lokale forhandlingsprosesser og rutiner. Derimot er det også klare fellestrekk mellom hvordan man agerte i forhand-

lingene. For det første var man i begge virksomhetene vi var inne i opptatt av systematisk informasjonsinnhenting. I RK fikk man hver måned oversikt over lønnen til samtlige medlemmer. Nettopp det å besitte og kunne bruke informasjon ble også trukket frem i AMS, å forhandle på individnivå og ha hele historikken fra tidligere revisjoner ble betegnet som gull verd. «Att ha alt kvar» gjorde det også svært vanskelig for arbeidsgiverne å alternere i sine begrunnelser for hvorfor medlem Z ikke skulle ha så stort tillegg.

De ST-tillitsvalgte var også klare på at de aldri nedjusterte et godt tilbud for en av sine medlemmer, for så å bruke det på et annet medlem. Ettersom man ikke opererer innenfor sentralt bestemte potter, var det arbeidsgivers problem at det eventuelt ikke fantes midler for andre medlemmer. Derimot var man opptatt av at lønnsforskjellene skulle være saklige begrunnet – og det var arbeidsgivers ansvar å sørge for at dette skjedde. Differensieringen i form av ansvar, arbeidets vanskelighetsgrad, faglig dyktighet og resultater i forhold til virksomhetens mål var kriteriene som skulle legges til grunn. Man kunne dermed fort komme inn i en trekkspilleffekt ved å la det oppstå lønnsforskjeller, for deretter å se om lønnsforskjellene som oppsto i en senere revisjon kunne betegnes som saklige.

Av andre forhold som må nevnes var tariffkonkurransen med SACOs sifferløse avtal og lønesamtalsmodellen. For det sifferløse avtalet syntes det at de rammene som ble fremforhandlet av ST normerte en skyggeramme for SACO sine medlemmer. Effektene av å ha et sifferløst avtal synes slik sett å bli det samme som man kan se innenfor kommunal sektor i Norge. Lønesamtalsmodellen var ikke tatt i bruk av ST verken i AMS eller i RK. Derimot hadde SACO prøvd ut modellen i Skåne (AMS) og i noen departementer (RK). Dette ble ikke beskrevet som noen umiddelbar suksess.

## 3 Mål og virkemidler i statens lønnspolitikk

### 3.1 Relevans og ambisjonsnivå

Lønnspolitikken i den norske staten er forankret i den til enhver tid sittende regjering, og i de resultater som forhandlingene mellom staten og hovedsammenslutningene resulterer i. Over tid er det likevel mulig å identifisere flere stabile målsettinger for det statlige forhandlingssystemet. Disse kan deles inn i eksterne og interne målsettinger, eller målsettinger for statens lønnspolitikk i forhold til norsk inntektspolitikk og norske lønnsoppgjør på den ene siden, og utformingen av lønnspolitikken i staten på den andre siden. Av viktige eksterne målsettinger som går igjen over tid, kan nevnes:

- Staten må opptre inntektspolitisk ansvarlig. Dette har en viktig symboleffekt overfor andre aktører i arbeidsmarkedet, og bidrar til å sikre at regjeringenes inntektspolitiske ambisjoner kan opprettholdes.
- Staten skal ikke utfordre de eksisterende forhandlingsstrukturer i arbeidsmarkedet, med mindre regjeringen eksplisitt ønsker dette. For eksempel har det vært bred enighet om at konkurranseutsatt sektor skal være lønnsnormerende og forhandle først i tid.
- Staten er avhengig av et forhandlingssystem med lav konfliktgrad. Gjentakende varsling av eller bruk av arbeidskamp vil fort skape ringvirkninger til andre tariffområder.

Noen av disse målsettingene er også reflektert i plattformen til den sittende regjeringen:

«Vi vil styrke velferdsordningene og tjenestetilbudet i offentlig sektor. Innretningen på de offentlige budsjetter skal bidra til å styrke landets samlede konkurranseevne, særlig gjennom satsing på utdanning, forskning, samferdsel og gjennom en mer aktiv næringspolitikk. Videre skal konkurranseevnen sikres gjennom konkrete og målrettede tiltak som øker produktiviteten uten å gå utover de ansatte eller miljøet. Villkårene for å drive næringsvirksomhet skal være

stabile og forutsigbare. Vi vil invitere til et tettere inntektspolitisk samarbeid med partene i arbeidslivet. For å møte konkurransen kan ikke norske bedrifter over tid ha en sterkere kostnadsvekst enn hos våre handelspartnere.» (Soria Moria-erklæringen).

Av mer interne personalpolitiske målsettinger som ligger til grunn for dagens lønns-system, kan nevnes:

- Når det gjelder lønn er det en forutsetning at detaljerte sentrale regler i stor utstrekning skal suppleres og erstattes av rammebestemmelser. Overordnet myndighet skal trekke opp mål og kreve resultater. Virksomhetene skal så selv avgjøre hvordan de, innenfor gitte rammer, best kan velge og anvende virkemidler som fører til at mål og resultatkrav oppfylles.
- Lønnspolitikken i staten må motivere til arbeidsinnsats, engasjement, utvikling og oppbygging av arbeidstakernes kompetanse for å sette dem i stand til å løse oppgavene på en best mulig måte.
- I den enkelte virksomhet skal partene utvikle en lokal lønnspolitikk tilpasset virksomhetens egenart og oppgaver.
- Dette spillerommet for å utforme en lokal lønns- og personalpolitikk reflekterer at den enkelte virksomhet har fått et vidtgående ansvar for å anvende sin ressurs-ramme best mulig for å nå de mål som er pålagt.<sup>8</sup>

I regjeringserklæringen heter det videre:

«Regjeringen ønsker en sterk og effektiv offentlig sektor som gir innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse. Offentlig sektor skal være i stand til å ivareta hensynet til kvalitet, tilgjengelighet, rettferdighet og økonomisk effektivitet. (...)

Våre mål i fornyelsen av offentlig sektor er å oppnå mer velferd og mindre administrasjon, mer lokal frihet og mindre detaljstyring. Det må arbeides med kvalitetsmål som både tar hensyn til faglig kvalitet, folks tilfredshet, helsefremmende arbeidsmiljø, kostnadskontroll og kontinuerlig kompetanseoppbygging. Det må utvikles gode systemer for tilbakemelding og endring på regler og rutiner som ikke fungerer hensiktsmessig. (...)

De ansatte er vår viktigste ressurs for å gjøre offentlig sektor enda bedre. Derfor vil vi gjøre disse til medspillere i utviklings- og fornyelsesarbeid. Gjennom skoloring, tillit og inkluderende rammebetingelser vil vi invitere alle offentlig ansatte med i dette arbeidet. Endringer skal skje i kontakt og samarbeid med de

<sup>8</sup> Hentet fra St.meld. nr. 35 (1991–92): *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*, ss. 52–53.

ansatte og deres organisasjoner. Trygghet for arbeid og rett til opplæring/videreutdanning er en nødvendig forutsetning for en vellykket videreutvikling av tjenestetilbudet og fornyelse av offentlig sektor. Omstillingsprosesser i offentlig sektor skal ikke bidra til økt sykefravær og økt utstøting av arbeidslivet. (...)»

En mer konkret og oppdatert beskrivelse av de politiske målsettingene for statens lønnspolitikk finnes imidlertid ikke per dags dato. For drøftingene i denne rapporten er det heller ikke nødvendig. Vår metode går ut på å spørre hva som hadde skjedd om statens lønns- og forhandlingssystem var mer lik forskjellige trekk ved de lønns- og forhandlingssystemene som ble diskutert i kapittel 2. De to viktigste og mest entydige spørsmålene som i den forbindelse kan stilles, er:

- Hva om statens hovedtariffavtaler var ulike?
- Hva om vesentlig mer av lønnsdannelsen foregikk lokalt?

Spørsmålene kan stilles hver for seg og samtidig. Det kan også spørres om hvor realistiske slike utviklingsbaner er. I resten av kapittel 3 forsøker vi å se på de to utviklingsbanene hver for seg, mens i kapittel 4 tar vi utviklingsbanene opp til en samtidig avsluttende diskusjon. Drøftingene i kapittel 3 og 4 er styrt av en tidshorisont på 2–5 år, altså en moderat utsikt for statens lønnsdannelse. Vi har ikke lagt til grunn økonomiske eller institusjonelle «kriser» av noen art, selv om slike erfaringsmessig kan spille betydelig rolle ved omlegging av lønns- og forhandlingssystemer. Videre er det fire forhold som vi ikke eller i svært liten grad berører i drøftingen.

For det første *tjenestetvistloven*. Denne er vesensforskjellig fra arbeidstvistloven på flere områder. Ett av disse er at staten som lovgiver stiller omfattende krav til arbeidstakerorganisasjonene for at disse skal få forhandle med staten som tariffpart. Det vesentlige her ligger i kravene til å være hovedsammenslutning. Disse kravene sikrer at hovedsammenslutningene må samordne krav og forhandlingsstrategier for sine medlemmer, slik at staten møter et fåtall motparter under forhandlingene om hovedtariffavtaler. I våre drøftinger ligger både ordningen med hovedsammenslutninger og hovedsammenslutningenes antall og struktur fast. Det er dermed ikke sagt at vesentlige endringer ville være uten interesse for staten som tariffpart. Hvis hovedsammenslutningene for eksempel hadde vært klarere vertikalt ordnet eller atskilt, slik at medlemskonkurransen var minimal, ville det kunne endret på relevansen av andre modeller.

Det andre området som vi velger ikke å drøfte endringer av, er at lokale forhandlinger om lønn føres under *fredsplikt*. Det finnes krav fra arbeidstakerorganisasjoner i offentlig sektor om en eller annen form for aksjonsrett ved ueenighet i lokale forhandlinger. Vi kjenner imidlertid ikke til sammenliknbare forhandlingssystemer for offentlig sektor hvor dette er realisert. Fra privat sektor

finnes enkelte eksempler, samt eksempler på at lokale forhandlinger forsøkes sluttført før fredsplikt inntreffer. Vi anser det likevel som unaturlig at staten som tariffpart starter en diskusjon om forhandlingssystemet med betydelig vekt på spørsmål som lokal aksjonsrett e.l.

Det tredje området som mer eller mindre forblir urørt i drøftingen, er det statlige *finansieringssystemet* for lønn. Dette er vesensforskjellig fra for eksempel kommunal sektor. Mens man i staten finansierer sentralt vedtatte lønnsøkninger (generelle tillegg, justeringer og lokal pott) ved hjelp av påplusninger på virksomhetenes lønnsbudsjett, må de lokale arbeidsgiverne i kommunal sektor finansiere lønnsøkninger over sine egne budsjetter. Skulle det statlige finansieringssystemet endres, ville det gi mulighet for nye forhandlingslogikker og endringsmuligheter. Dette forholdet vil kun bli berørt avslutningsvis (kapittel 4).

Et siste forhold som ikke vil bli drøftet som en egen omfattende reform, er organiseringen av *statens arbeidsgiverfunksjon*. Forholdet mellom staten som tariffpart og statlige virksomheter er i dag et ganske annet enn mellom en medlemsorganisasjon og dens medlemmer, slik vi kjenner det i kommunal sektor (KS) eller den svenske staten (AgV). I Norge er statens lønnspolitikk forankret i den til enhver tid sittende regjering, med Statens personaldirektør som (for)handler på vegne av regjeringen. I en medlemsorganisasjon vil medlemmene kunne ha langt mer autonomi i betydning direkte innflytelse over lønnspolitikken, og vil kunne prioritere annerledes både i konkrete situasjoner og over lengre sikt.

De videre drøftingene i kapitlet er av hensyn til fremstillingen forsøkt delt i to. I avsnitt 3.2 tas spørsmålet om ulike hovedtariffavtaler eller stillingskapitler i det statlige forhandlingssystemet opp. Forskjellige måter å dele på, og deres mulige konsekvenser for lønnsforhandlingene og den lokale personalpolitikken, belyses. Drøftingen skjer uten forutsetninger om omfattende omlegging av lønnsdannelsen i staten. En slik omlegging er i stedet gjenstand for drøfting i avsnitt 3.3, hvor omfattende desentralisering av lønnsdannelsen tas opp.

## **3.2 Ulike hovedtariffavtaler/stillingskapitler?**

I det statlige tariffområdet er hovedsammenslutningene part i hver sin hovedtariffavtale. Disse hovedtariffavtalene er altså separate, men har alltid vært innbyrdes likelydende. Det er med andre ord ikke én hovedtariffavtale i staten, men en for hver av de fire hovedsammenslutningene.

Det motsatte standpunktet, at det kun er én hovedtariffavtale i staten, kan vanskelig føre frem. Et slikt standpunkt har for eksempel aldri vært lagt til grunn verken av staten eller noen av hovedsammenslutningene under behandlinger i Riks-

lønnsnemnda (se kjennelsene i sak nr. 2/1972, sak nr. 1/1980, sak nr. 4–6/1984, sak nr. 8/1986, sak nr. 1/1995 og sak nr. 6/1998). Snarere finner en at standpunktet om flere likelydende hovedtariffavtaler er lagt eksplisitt til grunn i kjennelsene fra 1986, 1995 og 1998. Disse hadde bakgrunn i arbeidskonflikter mellom staten og Akademikernes Fellesorganisasjon. Også særmerknadene fra Statstjenestemannskartellet/LO Stat (i denne sammenhengen medlem av Rikslønnsnemnda uten stemmerett) i de to siste kjennelsene gir klart uttrykk for at det på arbeidstakersiden i staten er «... 4 parter med hovedsammenslutningsstatus og som har selvstendig forhandlingsrett, men som i praksis inngår likelydende hovedtariffavtaler.» Arbeidsrettens praksis underbygger det samme standpunktet, ARD 1999 s. 16 er i denne sammenhengen et godt eksempel.<sup>9</sup>

I tillegg til de fire separate men likelydende hovedtariffavtalene som hovedsammenslutningene hver for seg er part i, har frittstående forbund med forhandlingsrett egne hovedtariffavtaler. I denne sammenhengen konsentrerer vi oss om at det er fire viktige hovedtariffavtaler, en for hver hovedsammenslutning.

Likelydende hovedtariffavtaler har kommet som resultat av enten forhandlinger og megling, eller etter kjennelser i Rikslønnsnemnda. Alle hovedsammenslutningene er dermed part i alle aspektene av det sentralt fastlagte systemet for lønnsforhandlinger, selv om det skulle være bestemmelser som ikke er relevante eller i bruk overfor alle hovedsammenslutningene.

Det er ikke nødvendig etter tjenestetvistloven at statens hovedtariffavtaler er innbyrdes likelydende. Staten har imidlertid selv ved ulike anledninger lagt vekt på betydningen av at hovedtariffavtalene er like. Senest i tariffrevisjonen i 1998, som var sist gang det var omfattende arbeidskamp i det statlige tariffområdet, uttalte staten:

«[Staten har] et enhetlig og helhetlig lønns- og forhandlingssystem. Dette understøttes av at hovedtariffavtalene mellom staten og (...) hovedsammenslutningene (...) har vært likelydende. Lønnstabellene, lønnsrammer, lønnsspenn og inndeling av stillinger i lønnsplaner og koder er gjennomgående og de samme for alle uansett organisasjonstilhørighet. Brytes prinsippet om likelydende tariffavtaler brytes også prinsippet om å kunne opprettholde et helhetlig lønns- og forhandlingssystem i staten.»<sup>10</sup>

Prinsippet om likelydende hovedtariffavtaler har hatt støtte av flere enn staten. Flerparten av hovedsammenslutningene og Rikslønnsnemnda har systematisk lagt det

<sup>9</sup> Det er knyttet en rekke andre arbeidsrettslige aspekter til spørsmålet om separate men likelydende hovedtariffavtaler. Disse vil vi ikke berøre i drøftingen.

<sup>10</sup> Fra Statens prosedyre i Rikslønnsnemndas kjennelse 6/1998 i tvisten mellom Akademikernes Fellesorganisasjon og Staten.

samme prinsippet til grunn. Akademikernes Fellesorganisasjon og senere Akademikerne har derimot ved flere anledninger ønsket en egen hovedtariffavtale med staten, men aldri oppnådd det. Man skal likevel ikke lengre enn til det svenske statlige tariffområdet for å finne forskjellige hovedtariffavtaler. Også i kommunal sektor i Norge har det vært diskusjoner om man skal ha likelydende eller forskjellige hovedtariffavtaler. Utfallet i 2002-oppgjøret i KS ble like hovedtariffavtaler, men med forskjellige forhandlingsbestemmelser for ulike stillingskapitler. Og i brorparten av privat sektor i Norge har arbeidstakerorganisasjonene lenge hatt forskjellige tariffavtaler med samme arbeidsgiverpart. Et interessant spørsmål blir da:

- Hvis det skulle innføres forskjellige hovedtariffavtaler eller i det minste forskjellige stillingskapitler og forhandlingsbestemmelser i statlig sektor, hvordan kunne det tenkes å se ut?

## **Industrien**

Diskusjonen om ulike tariffavtaler eller forhandlingsbestemmelser har sammenheng med det vertikale elementet i tariffavtalene. I tradisjonell privat sektor (spesielt industrien) er innslaget av vertikale tariffavtaler svært lavt. I stedet er det vanlig å skille mellom tariffavtaler som dekker arbeidere og tariffavtaler som dekker funksjonærer. En typisk bransje vil være dekket av én arbeideravtale, gjerne med et LO-forbund på arbeidstakersiden, og ofte flere funksjonæravtaler. Det tilstrebes lite overlap mellom arbeider- og funksjonæravtalene, dette sikres ved hjelp av omfangsbestemmelser og noen ganger tvisteløsning. Det kan likevel oppstå uklarheter.

Funksjonæravtalene i privat sektor har sjelden karakter av å være vertikalt ryddet innbyrdes. Mens skillet mellom arbeider- og funksjonæravtaler er noen lunde klart, er det ofte slik at én og samme funksjonær kan falle inn under flere funksjonæravtalers virkeområde. Funksjonæravtalene kan også være ulike, slik at organisasjonsmedlemskap avgjør hvilke lønnsforhandlingsbestemmelser som gjelder for den enkelte. Hvordan foregår så lønnsdannelsen i praksis når arbeidere er dekket av ett avtaleverk og funksjonærer av flere og ulike? I en oppsummering av en casestudie av lønnsdannelsen i slike bedrifter, heter det:

«Når det gjelder rekkefølgen i forhandlingene ved bedrifter med flere fagorganisasjoner, er det som oftest de største som forhandler først. I de fleste tilfellene vil det si at operatørene forhandler før funksjonærene. Praktiske hensyn og avtalenes ulike utløpsdato er andre forhold som kan ordne køen til forhandlingsbordet. Den organisasjonen som forhandler først legger sterke føringer på resultatet for de organisasjonene som kommer etter. Generelt er det lite samarbeid mellom ulike organisasjoner i forbindelse med lokale lønnsforhandlin-

ger. (...) Ulikheter i avtaletekstene om tillitsvalgtes involvering i fordelingen av lønnsmidlene later til å ha liten betydning i praksis.» (Bråten 2001:9).

Det viktigste skillet i lønnsdannelse vil således være at noen tariffavtaler hjemler sentrale tillegg. Variasjon i lokale forhandlingsprosedyrer og lønnspolitikk mellom tariffavtalene spiller mindre rolle. Det må antas at det er en forutsetning for å ha overlappende funksjonæravtaler i samme bedrift at disse kan tilpasses hverandre når de skal praktiseres lokalt, og at funksjonæravtalene igjen kan tilpasses eventuelle arbeideravtaler.

### Offentlig sektor

Tariffavtalestrukturen i privat sektor lar seg vanskelig overføre til offentlig sektor. Hovedårsaken er at i privat sektor er arbeidere og funksjonærer i hovedsak organisert i forskjellige forbund, og forbundene kan derfor inngå tariffavtaler med forskjellige omfangsbestemmelser og lønnsdannelse. I offentlig sektor har forbundene i LO og YS et vertikalt preg, de er i prinsippet åpne for alle arbeidstakere. Dette har bakgrunn i organisasjonsstrukturen og historiske valg i de to hovedorganisasjonene, som altså avviker fra tradisjonell privat sektor.

I staten er både LO Stat og YS Stat vertikale organisasjoner, mens Unio og Akademikerne er mer avgrenset med hensyn til utdanning og/eller profesjon. LO Stat og YS Stat vil naturligvis være interessert i hovedtariffavtaler som dekker alle deres medlemmer. Dette må tas som et utgangspunkt for diskusjonen om innføring av ulike tariffavtaler eller forhandlingsbestemmelser.

I hovedsak kan det tenkes to måter å endre dagens hovedtariffavtalestruktur i staten på. Enten ved å innføre forskjellige tariffavtaler avhengig av motpart, som i industrien. Eller ved å samle stillingskoder i forskjellige stillingskapitler med ulike forhandlingsbestemmelser, som i KS-området. For å forenkle den videre diskusjonen kan vi ta utgangspunkt i et lite antall stillinger.

Figur 3.1 Organiserte etter likelydende hovedtariffavtaler med forskjellige stillingskapitler

|        |              | Kapittel x           |                      |          | Kapittel y |          |
|--------|--------------|----------------------|----------------------|----------|------------|----------|
|        |              | Renholds-<br>betjent | Første-<br>konsulent | Rådgiver | Forsker    | Ingeniør |
| HTA A1 | Akademikerne |                      | X                    | X        | X          | X        |
| HTA A2 | Unio         |                      | X                    | X        | X          |          |
| HTA A3 | YS Stat      | X                    | X                    | X        | X          |          |
| HTA A4 | LO Stat      | X                    | X                    | X        | X          | X        |

Figur 3.2 Organiserte etter forskjellige hovedtariffavtaler

|        |              | Renholds-<br>betjent | Første-<br>konsulent |          | Forsker  |          | Rådgiver |          | Ingeniør |          |
|--------|--------------|----------------------|----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
|        |              | <b>A</b>             | <b>A</b>             | <b>B</b> | <b>A</b> | <b>B</b> | <b>A</b> | <b>B</b> | <b>A</b> | <b>B</b> |
| HTA B  | Akademikerne |                      |                      | <b>X</b> |          | <b>X</b> |          | <b>X</b> |          | <b>X</b> |
| HTA A1 | Unio         |                      | <b>X</b>             |          | <b>X</b> |          | <b>X</b> |          |          |          |
| HTA A2 | YS Stat      | <b>X</b>             | <b>X</b>             |          | <b>X</b> |          | <b>X</b> |          |          |          |
| HTA A3 | LO Stat      | <b>X</b>             | <b>X</b>             |          | <b>X</b> |          | <b>X</b> |          | <b>X</b> |          |

I figur 3.1 er hovedtariffavtaler med ulike forhandlingsbestemmelser forsøkt illustrert. Hovedtariffavtalene er innholdsmessig like, men inneholder to forskjellige stillingskapitler med forskjellige forhandlingsbestemmelser. En stilling kan bare være ett sted, alle rådgivere har med andre ord samme forhandlingsbestemmelser uavhengig av hvor de er organisert. Hvis organisasjoner som organiserer samme stilling er uenige om hvilket stillingskapittel stillingen skal plasseres i, må dette løses i forhandlinger. Hovedtariffavtalen i KS har etter 2004-revisjonen en struktur som tilsvarer figuren, hvor stillinger er plassert i ulike stillingskapitler, og hvor én og samme stilling kun er plassert i ett kapittel.

Stillingskapitlene må ha forskjellige forhandlingsbestemmelser for at inndelingen skal ha noen betydning. I KS-området er dette gjort ved at ett kapittel har sentrale tillegg og lokal fordeling av en lønnsfatt, mens det i det andre forhandles kun lokalt og uten noen fatt. Hvor forskjellig forhandlingsforløpene og -resultatene blir, avhenger så av praksisen til de lokale partene.

I figur 3.2 er en modell med ulike hovedtariffavtaler forsøkt illustrert. For enkelhets skyld har vi tatt utgangspunkt i at én hovedtariffavtale skiller seg fra de andre tre, og at forhandlingsbestemmelsene for de medlemmene som dekkes av den første hovedtariffavtalen er annerledes enn de som dekkes av de andre tre.

I det svenske statlige tariffområdet er det inngått ulike rammeavtaler om lønn (RALS). SEKO og OFR har omtrent likelydende RALS, mens SACO har andre lønns- og forhandlingsbestemmelser. Disse avtalene inneholder ingen sentralt fastsatte stillingskoder, regulativer, lønnsplaner og liknende. I tillegg er det rekrutteringsmessige overlappet mindre mellom de svenske organisasjonene enn mellom de norske hovedsammenslutningene. De organisatoriske teigene er med andre ord ryddigere. Likevel innebærer den svenske avtalestrukturen at en lokal arbeidsgiver må praktisere ulike lønns- og forhandlingsbestemmelser overfor samme yrkesgruppe. Hvor forskjellig praktiseringen blir, avhenger igjen av de lokale parter.

Det kan hevdes at det finnes en  *tredje*  måte å variere forhandlingsbestemmelser og hovedtariffavtaler mellom organisasjoner på. Dette er en mellomløsning mellom

Figur 3.3 Organiserte etter hovedtariffavtaler med dupliserte stillingskoder

|                     | Renholds-<br>betjent | Første-<br>konsulent |   | Forsker |   | Rådgiver |   | Ingeniør |   |
|---------------------|----------------------|----------------------|---|---------|---|----------|---|----------|---|
|                     | A                    | A                    | B | A       | B | A        | B | A        | B |
| HTA A1 Akademikerne |                      |                      | X |         | X |          | X |          | X |
| HTA A2 Unio         |                      | X                    | X | X       | X | X        | X |          |   |
| HTA A3 YS Stat      | X                    | X                    | X | X       | X | X        | X |          |   |
| HTA A4 LO Stat      | X                    | X                    | X | X       | X | X        | X | X        | X |

de to nevnte, hvor samme stilling finnes i flere stillingskapitler. Hovedtariffavtalen i KS-området hadde en slik struktur i perioden 2002–2004. De stillinger som var skilt ut til et eget stillingskapittel med kun lokal lønnsdannelse, fantes samtidig også igjen i det opprinnelige brede stillingskapitlet. Denne formen for duplisering av stillingskoder medførte at organisasjonene i noen grad kunne velge hvor de ønsket sine medlemmer plassert. Når det gjelder statlig sektor er dette forsøkt illustrert i figur 3.3. Man kunne tenke seg at Akademikerne systematisk ønsket sine medlemmer på «nye» stillingskoder, mens de andre hovedsammenslutningene lot dette avhenge av situasjonen og lokale ønsker. Hovedtariffavtalene kunne fortsette å være like.

KS og forhandlingssammenslutningene gikk imidlertid vekk fra denne modellen i 2004, og over til modellen med ulike stillingskapitler (figur 3.1). Årsaken var først og fremst at duplisering av stillingskoder bidro til uryddige lokale forhold.

### Betydningen av deling

For drøftingens del er det viktig å fastslå at en eventuell overgang fra dagens like-lydende hovedtariffavtaler i staten til forskjellige hovedtariffavtaler, ikke nødvendigvis vil få noen konsekvenser for selve lønnsdannelsen. Det eneste som i utgangspunktet vil skje ved at hovedsammenslutninger får ulikelydende hovedtariffavtaler, er at lønnsmassen i staten deles etter organisasjonsgrenser. Med ulike hovedtariffavtaler må for eksempel generelle tillegg finansieres innenfor lønnsmassen til den enkelte hovedtariffavtale, siden partene i en annen hovedtariffavtale vil kunne ønske å bruke hele det økonomiske råderommet på for eksempel sentral eller lokal lønnsdannelse.

Deling av lønnsmassen er også et resultat av den modellen som er valgt i KS-området, altså forskjellige stillingskapitler. Her må generelle tillegg i kapittel 4 beregnes ut fra kapitlets lønnsmasse, mens partene som har medlemmer i kapittel 3 og 5, forhandler lokalt om disse kapitlenes lønnsmasse.

Deling av lønnsmassen etter stillingskapittel eller hovedtariffavtale vil ikke nødvendigvis bety at hvert stillingskapittel eller hver hovedtariffavtale er garantert samme økonomiske ramme. Dette kan illustreres med situasjonen i Sverige. I 2005 genererte OFRs RALS en minstepott på 2,4 prosent (minimum 475 sek) *per OFR-medlem*, det samme gjaldt for SEKO. Derimot hadde ikke SACO noen slik minimumspott eller andre former for rammeangivelser. Men SACO kan aldri gjøre krav på noe av midlene som er generert av OFRs medlemmer, midlene tilhører OFR som en minimumsgaranti. Situasjonen i KS-området er ikke helt ulik. Partene i kapittel 4 kan forhandle frem generelle tillegg, men disse tilleggene vil ikke få noen direkte virkning for stillinger i kapittel 5. Kapittel 5 har på sin side ingen økonomiske rammer, og lønnstillegg til stillinger herfra vil ikke kunne finansieres med midler som er forhandlet frem under kapittel 4.

Hvis man ønsker en deling av lønnsmassen, kan man altså innføre ulike hovedtariffavtaler eller dele de ansatte inn i stillingskapitler med forskjellige forhandlingsbestemmelser. Slike endringer er likevel ikke nødvendige for å oppnå en deling av lønnsmassen. Hvis lønnsforhandlingene i staten kun besto av generelle tillegg og lokale forhandlinger, ville man med prosenttillegg sentralt og en avtalt pro rata-fordeling av potter lokalt mellom organisasjonene oppnådd samme resultat. Man kunne eventuelt også hatt separate justeringsforhandlinger for lønnsmassen til hver enkelt hovedsammenslutning. Eventuelle problemer knyttet til at sammenslutningene prioriterer ulikt, vil kunne få utslag spesielt på individnivå. Mulige løsninger kan drøftes ut fra hensynet til lokal arbeidsgiver (se nedenfor).

### Delingens homogenitet

De ansatte i staten kan fordeles på arbeidstakerorganisasjoner etter hvilke tall organisasjonene melder inn i forbindelse med fordeling av OU-midler. I tabell 3.1 er

Tabell 3.1 Statlige arbeidstakeres organisasjonstilknytning<sup>11</sup>

|                      |        |
|----------------------|--------|
| LO Stat              | 41245  |
| YS Stat              | 26981  |
| Unio                 | 26047  |
| Akademikerne         | 18174  |
| Frittstående forbund | 4453   |
| Uorganiserte         | 11439  |
| Sum                  | 128339 |

<sup>11</sup> I tabellen er det tatt hensyn til forbundsoverganger fra Akademikerne til Unio ved årsskiftet 2005-2006. Avviklingen av ordningen med dobbeltmedlemskap, hvor arbeidstakere var med både i Forskerforbundet (nå Unio) og forbund i Akademikerne, kan medføre mindre justeringer av tallene.

Tabell 3.2 Statsansatte etter utdanningsnivå, SST 1. oktober 2004

|                                            |        |
|--------------------------------------------|--------|
| Univeristet og høgskole, høyere grad       | 38846  |
| Universitet og høgskole t.o.m. lavere grad | 40009  |
| Etatsutdanning                             | 19089  |
| Grunnskole, videregående                   | 23392  |
| Annet/øvrige                               | 7003   |
| Sum                                        | 128339 |

fordelingen per 1. mai 2005 gjengitt, justert for forbundsoverganger fra Akademikerne til Unio.

Per i dag er det kun Akademikerne som har signalisert ønsker om avvikende hovedtariffavtale. En slik hovedtariffavtale vil i utgangspunktet omfatte om lag 14 prosent av alle statsansatte. Ser vi de statsansatte etter utdanningsnivå, har om lag 30 prosent universitets- og høgskoleutdanning med høyere grad (tabell 3.2).<sup>12</sup> Nå har ikke alle statsansatte medlemmer av Akademikerne utdanning med høyere grad, men selv om vi antok det, vil ikke Akademikerne dekke mer enn 47 prosent av de med slik utdanning. Resten – altså flertallet av de med høyere grad – vil enten være organisert i en annen hovedsammenslutning eller et frittstående forbund, eller være uorganisert. Tar vi i stedet utgangspunkt i Statens sentrale tjenestemannsregister per 1. oktober 2005, er antall statsansatte med høyere grad økt til 40 123. Det gir Akademikerne en andel på 45 prosent. Et sted mellom 45 og 47 prosent er altså det maksimale som Akademikernes medlemsforeninger kan organisere av statsansatte med høyere grads universitets- og høyskoleutdanning.

En avvikende hovedtariffavtale for Akademikerne vil omfatte en ganske homogen gruppe arbeidstakere med hensyn til utdanningslengde. Akademikerne har vedtektsfestet at medlemsforbundene primært må omfatte yrkesutøvere med mastergrad (hovedfagsnivå) eller tilsvarende utdanning, herunder avsluttende eksamen fra vitenskapelig høgskole. Imidlertid etterlater en slik deling minst like mange arbeidstakere med samme utdanningslengde under de andre hovedtariffavtalene. Akademikerne har med andre ord ikke særlig sterkt medlemsmonopol etter utdanningslengde. Innenfor visse utdanninger er det tilnærmet monopol. For eksempel er antall statsansatte med utdanning som jurister, veterinærer og odontologer ikke mye høyere enn medlemstallene i de korresponderende forbundene i Akademikerne. Men samlet sett er dekningen under 50 prosent av de med høyere grad.

<sup>12</sup> Høyere grad omfatter embets-, master- og hovedfagseksamen fra universiteter og vitenskapelige høyskoler (inkludert siviløkonom og sivilingeniør).

I stedet for ulike hovedtariffavtaler kan vi tenke oss ulike forhandlingsbestemmelser etter for eksempel stillingskapitler. For noen stillinger som krever spesiell utdanning, kan det la seg gjøre å overflytte mange av Akademikernes medlemmer til et annet stillingskapittel. Allerede her er det likevel slik at man ikke kan ta alle med samme stilling, da noen ansatte kan være organisert i andre hovedsammenslutninger. Vanskeligst blir det med mange av de gjennomgående stillingene, disse vil være umulig å plassere i ett stillingskapittel fremfor et annet uten at noen vil føle seg forurettet. For å løse dette kan partene bli enige om kjøreregler, som for eksempel at de som organiserer flertallet avgjør. Mindretallet må så føye seg. Den enkleste utvei er likevel å duplisere stillingskodene, slik at samme koder finnes i begge stillingskapitler. Dette var imidlertid den løsningen man gikk vekk fra i KS-området i 2004.

## Mulige videre forløp

- Kan erfaringene fra Sverige og KS-området si noe om mulige utviklingsbaner hvis staten skulle bli delt inn i ulike hovedtariffavtaler eller stillingskapitler?

I utgangspunktet er denne formen for overføring av kunnskap vanskelig, ulike land eller ulike sektorer vil ha forskjellige inngangsfaktorer og interessene vil være ulikt fordelt. Videre vil det være ganske avgjørende hvordan slike forskjeller sjøsettes. Forblir reguleringene for majoriteten av de ansatte som i dag? Forhandles det bare lokalt for de som tas ut av dagens system, eller finnes det noen former for rammer, garantier eller liknende? Skjer de lokale forhandlingene på omtrent samme tidsrom og med samme virketidspunkt? Legges det samme overordnede lønnspolitikk til grunn, eller sjøsettes «det nye» med en helt annen lønnspolitikk? Noen av disse forholdene diskuteres videre i avsnitt 3.3, siden de legger til grunn en omfattende desentralisering av lønnsdannelsen for én eller flere grupper. Her skal vi konsentrere diskusjonen til de mer isolerte aspektene av ulike hovedtariffavtaler/forhandlingsbestemmelser.

Et første spørsmål er om alle hovedsammenslutningene aksepterer ulike hovedtariffavtaler eller ulike stillingskapitler. Det er all grunn til å anta at ikke bare Akademikerne, men også de tre andre hovedsammenslutningene, har sterke synspunkter både på prinsipp og utforming. Legger vi et kortsiktig perspektiv til grunn, er det vel ikke spesielt sannsynlig at staten kan komme ut av 2006-revisjonen med en inndeling av stillinger etter ulike stillingskapitler slik man har i KS-området i dag. I det minste gjelder det hvis en slik inndeling plasserer alle stillinger hvor Akademikerne har medlemmer i ett og samme kapittel. Årsaken er at de hovedsammenslutningene som ikke ønsker en slik ordning, vil forsøke å legge ned veto mot at deres medlemmer splittes etter forskjellige forhandlingsbestemmelser. Derfor er det

enklest for staten å inngå ulike hovedtariffavtaler, hvor det er organisasjonsmedlemskap som avgjør hvilke forhandlingsbestemmelser som skal gjelde for den enkelte ansatte. En mellomløsning vil være duplisering av stillingskoder i ulike stillingskapitler, slik at medlemmer av de andre hovedsammenslutningene som er i samme stillingskoder som Akademikernes medlemmer, og som ønsker andre forhandlingsbestemmelser (eventuelt etter godkjenning av sammenslutningene), kan føres over til det nye stillingskapitlet. Modellen fikk som tidligere nevnt kort levetid i KS-området.

Hvis 2006-revisjonen skulle ende med en egen hovedtariffavtale for Akademikerne, kan også andre hovedsammenslutninger komme til å kreve sin egen hovedtariffavtale. Dette kan skje allerede i 2006, eller i for eksempel 2008-oppgjøret. Staten kan med andre ord risikere å ende opp med 3–4 forskjellige hovedtariffavtaler hvis man først bryter identiteten.

### **Hensynet til lokal arbeidsgiver**

Med ulike hovedtariffavtaler vil staten ha ulike forhandlingsbestemmelser og muligens ulik lønnspolitikk overfor sine motparter/ansatte. De som først og fremst får merke dette, er de lokale arbeidsgiverne. I utgangspunktet må det antas at organisasjonstilknytning er et underordnet forhold i statens personalpolitikk. Det er andre kriterier, som for eksempel arbeidsoppgaver, ansvar og kompetanse, som vil ha betydning hvis det skal differensieres mellom tilsatte. Hvis en lokal arbeidsgiver står overfor ulike hovedtariffavtaler eller ulike stillingskapitler uten andre føringer enn at for eksempel lønnskomponenter (forhold mellom generelle tillegg og lokal pott) er forskjellig utformet, må vi legge til grunn at arbeidsgiver vil forsøke å forhindre at slike forskjeller fører til lønnsforskjeller etter underordnede kriterier (organisasjonstilhørighet).

Hvis lønnsmassen er delt etter hovedtariffavtaler eller stillingskapittel, får imidlertid lokal arbeidsgiver mindre handlingsrom enn i dag til å påvirke lønnsfordelingen på tvers av organisasjonene. Én mulighet blir da i størst mulig grad å reservere de midler arbeidsgiver eventuelt skyter inn i lokale forhandlinger (HTA 2.3.3 b) til å forhindre slike forskjeller. En annen mulighet er å reservere en del av den samlede økonomiske rammen for alle hovedtariffavtalene til nettopp et slikt formål. Et eksempel på det fantes i kommunal sektor i Sverige, hvor det var avsatt et «verksamhetsutrymme» på tvers av sammenslutningene som lokal arbeidsgiver hadde myndighet til å fordele (Bråten og Stokke 2001:66). Samtidig risikerer man å utfordre et eventuelt prinsipp om pro rata.

Det kan innvendes at det allerede i dag forligger muligheter for lønnsforskjeller mellom ansatte uten andre årsaker enn forskjeller i organisasjonenes prioriteringer. Gjennomslag i justeringsforhandlingene er et eksempel, men også i de lokale forhandlingene. Ulike prioriteringer på arbeidstakersiden ved samme forhandlingssted

kan lede til forskjellig resultat for personer i samme stilling. Hvis arbeidsgiver for eksempel fremmer like lønsmessige forslag ut fra samme begrunnelse på to personer, kan én organisasjon takke ja, mens den andre kan velge å nedjustere arbeidsgivers tilbud. Poenget her er at slike muligheter vil bli mer vanlige, og de problemer som måtte oppstå, må løses lokalt. Gevinster ved ulike hovedtariffavtaler/stillingskapitler må derfor veies mot hvilke problemer som veltes over på det lokale nivået. Hvis man mener at det lokale nivået har eller bør ha andre og viktigere oppgaver i lønnsdannelsen enn å utlikne uønskede virkninger av ulike hovedtariffavtaler/stillingskapitler, er det et argument mot deling.

### Betydningen av pro rata

- I hvilken grad vil en pro rata-fordeling av den økonomiske rammen mellom hovedsammenslutningene ha betydning for lønnsdannelsen i statlig sektor?

Det finnes ikke lønnsstatistikk som er direkte anvendbar for å belyse det, men med bakgrunn i de økonomiske komponentene i statens lønnsdannelse gjengitt i kapittel 1, er det grunn til å forvente at en pro rata-fordeling ikke vil få store konsekvenser for sluttresultatet i dag.

Hvis vi sammenlikner dagens situasjon med 1990-tallet, ble det da som regel gitt kronetillegg sentralt og satt av lave pottter til lokale forhandlinger. Over tid gikk lønsspredningen i staten ned, og avkastningen av utdanning ble redusert (Schøne 2004, 2006). Både i 2002 og 2004 er det imidlertid gitt kombinerte krone- og prosenttillegg sentralt, mens potttene til de lokale forhandlingene har økt betydelig (bortsett fra i 2003). Allerede med basis i tall for 2000 kan det ses en økt lønns-spredning i staten. Denne fortsetter i 2001 og 2002, og avkastningen av utdanning øker også men stagnerer de aller siste årene. Samme utvikling med hensyn til utdanning rapporteres fra Det tekniske beregningsutvalget (tabell 3.3). Ser man nøye på utviklingen, kan det også virke som om ansatte med universitets- og

Tabell 3.3 Gjennomsnittlig lønnsvekst fra året før og samlet lønnsvekst, etter utdanning. Statsansatte i alt (NOU 2005:16)

|                                                        | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 1997-2004 |
|--------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| Utdanning på videregående skolenivå                    | 8,3  | 2,2  | 6,8  | 2,7  | 6,3  | 2,4  | 3,3  | 36,5      |
| Universitets- eller høgskoleutdanning, til og med 4 år | 7,9  | 2,4  | 6,6  | 4,1  | 6,2  | 1,5  | 3,6  | 36,8      |
| Universitets- eller høgskoleutdanning, lengre enn 4 år | 7,2  | 2,7  | 5,5  | 5,4  | 6,6  | 2,3  | 3,5  | 38,3      |

høyskoleutdanning av minst fire års lengde gjør det relativt sett best i mellom-oppgjørene. For perioden 1997–2004 under ett jevnes likevel årlige forskjeller ut.

Fra andre kilder vet vi at fordelingen av lønnsmidler i de lokale forhandlingene i praksis langt på vei er pro-rata mellom hovedsammenslutningene (Jordfald 2004:123).

Et krav om deling av lønnsmassen, eventuelt innføring av pro rata-fordeling av lønnsmidler etter hovedsammenslutning, ville hatt langt større betydning for lønnsdannelsen i staten på 1990-tallet enn i dag. Personalpolitisk kan staten ha interesse av å forhindre at fordelingsregimet fra 1990-tallet gjenoppstår, og av den grunn forsøke å få i stand en forståelse eller avtale om pro rata. Både strikte regler om pro rata og innføring av ulike hovedtariffavtaler vil imidlertid etablere stivheter i lønnsdannelsen som ikke finnes i dag. Staten må derfor veie hensyn til forutsigbarhet når det gjelder pro rata mot ulempene ved å ha regler som til enhver tid sikrer en slik pro rata-fordeling av lønnsmidler etter hovedsammenslutninger.

## **Oppsummering**

Isolert sett vil ulike hovedtariffavtaler/stillingskapitler medføre en deling av lønnsmassen i staten, slik at skjevfordeling av nye lønnsmidler ikke kan finansieres på tvers av delingen. Slik deling betraktes her isolert, uten hensyn til om det skulle innføres variasjon i lønnspolitikk eller i fordeling av økonomisk ramme etter delingen.

Deling etter hovedtariffavtale vil bety at organisasjonsmedlemskap avgjør formen på lønnsdannelsen. Deling etter stillingskapitler medfører at stilling avgjør formen på lønnsdannelsen. Den siste formen for deling er å foretrekke i lys av at lokal arbeidsgiver naturlig vil forsøke å forhindre at organisasjonsmedlemskap i seg selv fører til lønnsforskjeller. Denne formen for deling antas samtidig å være vanskeligst å oppnå, siden den forutsetter enighet med samtlige hovedsammenslutninger.

Det er vanskelig å se at deling i seg selv kan være et viktig mål for staten som arbeidsgiver. I den grad ulikelydende hovedtariffavtaler først og fremst innebærer pro rata-fordeling av lønn mellom hovedsammenslutninger, vil dette sannsynligvis ha liten betydning for lønnsdannelsen i staten i dag. Videre finnes det andre måter å oppnå deling av lønnsmassen på, for eksempel ved at den økonomiske rammens komponenter fordeles pro rata på sammenslutningene, eller at staten nekter å inngå hovedtariffavtaler med mindre alle hovedsammenslutningene er enige. Deling kan imidlertid være et ledd i en mer omfattende omlegging av lønnsdannelsen i staten. Dette diskuteres i neste avsnitt.

### 3.3 Selektiv desentralisering

Med selektiv desentralisering menes økt desentralisering av lønnsdannelsen for noen, men ikke for alle ansatte. Inndelingen av hvem som skal omfattes av mer desentralisering, kan skje ved at en arbeidstakerpart gjennom sin hovedtariffavtale har andre forhandlingsbestemmelser enn de øvrige, eller ved at det opprettes et eget lønnskapittel for en gruppe av de ansatte.

#### Case 2005

Trekk ved mellomoppgjøret 2005 kan brukes for å belyse mulige forløp hvis det gjennomføres selektiv desentralisering etter hovedtariffavtale. I forhandlingene var tre av hovedsammenslutningene (LO Stat, YS Stat og Unio) samordnet i sine krav, og ønsket ett lønnstrinn i tillegg for alle ansatte. Dette hovedkravet ble gjennomført ved at alle minimum fikk et lønnsopprykk per 1. mai. Hver tilsatt oppnådde fra 4000 til 25 000 kroner i tillegg, avhengig av plassering på lønnsregulativet. Det ble ikke avsatt midler til lokale forhandlinger.

Akademikerne brøt forhandlingene, og krevde i megling at det skulle avsettes 1,35 prosent av lønnsmassen per 1. mai til lokale forhandlinger (i tillegg kom 0,1 prosent i resirkulerte midler) samt at alle lønnstrinn skulle heves med 0,62 prosent per 1. mai. Forskjellene mellom Akademikernes krav og hovedresultatet for de andre sammenslutningene er illustrert i tabell 3.4 (vi ser bort fra tekniske komponenter).

Akademikerne frafalt til slutt sitt krav, slik at forhandlingsresultatet til de tre andre hovedsammenslutningene ble gjennomført for alle. Forskjellen mellom Akademikernes krav og utfallet av mellomoppgjøret er samtidig godt egnet som grunnlag for en drøfting av selektiv desentralisering. Som utgangspunkt kan vi stille følgende spørsmål:

- Hva ville lokale arbeidsgivere gjort i en situasjon hvor de aller fleste ansatte fikk sine lønnstillegg ved sentrale forhandlinger, mens det for et mindretall ansatte ble avsatt betydelige lønnsmidler til lokal fordeling?

Når én hovedsammenslutning ønsker å avsette betydelige midler til lokale forhandlinger mens de andre sammenslutningene ikke gjør det, innebærer det først og fremst

Tabell 3.4 Akademikernes krav og resultatet i mellomoppgjøret 2005, tall per 1. mai 2005.

|                        | Generelt tillegg | Lokale forhandlinger |
|------------------------|------------------|----------------------|
| Akademikernes krav     | 0,62 %           | 1,45 %               |
| Resultatet (forenklet) | Kr 4000          | 0 %                  |

forskjell i toleranse når det gjelder fordelings effekter av lønnsstilleggene. Akademikernes krav var en invitasjon til de lokale arbeidsgiverne om å forhandle om fordelingen av 1,45 prosent av medlemmenes lønnsmasse. Midlene må fordeles på Akademikernes medlemmer, etter lokale forhandlinger. Følgende dilemmaer vil kunne oppstå:

- Hvis midlene fordeles flatt (ett lønnstrinn), oppnås samme fordelings effekt som for medlemmene av de andre sammenslutningene. Samtidig utnyttes ikke muligheten lokal arbeidsgiver har til å påvirke fordelingen.
- Hvis midlene skjevfordeles, vil noen medlemmer av Akademikerne få høyere lønnsvekst enn medlemmene av de andre sammenslutningene.
- Denne merlønnsveksten «finansieres» ved at noen medlemmer av Akademikerne får lavere lønnsvekst enn medlemmene av de andre sammenslutningene.

Hvis vi tar utgangspunkt i den kunnskapen som finnes når det gjelder lokale arbeidsgivers prioriteringer ved 2.3.3-forhandlinger, viser den at arbeidsgivers mål i første rekke er knyttet til å belønne og beholde enkeltpersoner (Seip 2002:38, Jordfald 2004:61). Et slikt mål vil arbeidsgiver kunne søke å realisere i de lokale forhandlingene med Akademikerne, men altså kun ved at den økonomiske rammen fordeles ulikt på Akademikernes medlemmer. Over tid vil dette kunne føre til problemer på to fronter:

- De medlemmer eller medlemsgrupper som arbeidsgiver ønsker å prioritere blant de andre hovedsammenslutningene, vil bli lønnsmessig hengende etter de medlemsgruppene i Akademikerne som arbeidsgiver oppnår å prioritere.
- Hvis noen medlemsgrupper i Akademikerne systematisk ikke prioriteres, vil de bli fristet til å gå over til de andre hovedsammenslutningene.

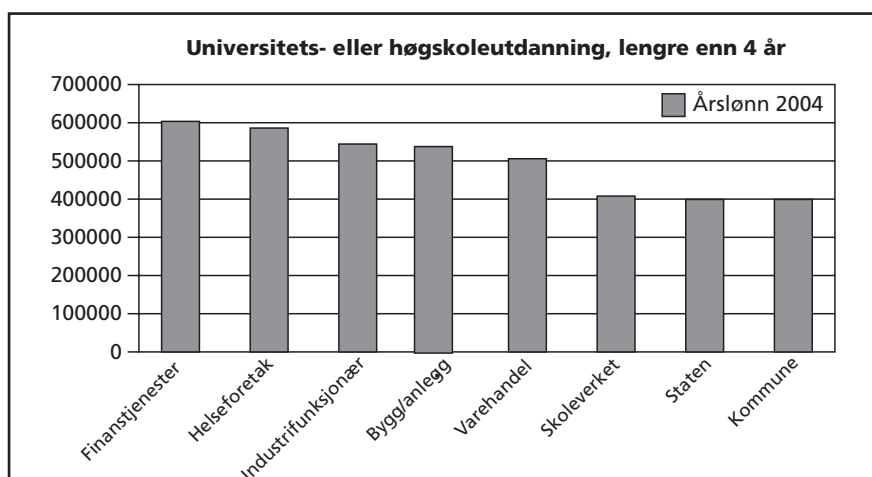
Kombinasjonen av generelt tillegg for majoriteten og stor lokal pott for minoriteten vil med andre ord lett føre til ustabilitet både innen og mellom grupper. Det er neppe ønskelig verken for lokal arbeidsgiver eller for staten som sentral part. Kombinasjonen kan derfor ikke representere noen permanent løsning. I beste fall kan kombinasjonen fortolkes som et steg i retning av en annen og mer stabil forhandlingsmodell. Det er imidlertid lite som tyder på at noen av de andre hovedsammenslutningene vil bli fristet til å gå for Akademikernes modell, siden denne innebærer at man frivillig gir avkall på sentralt å styre fordelings effekten av store deler av lønnsrammen uten at det en gang gir større lønsmessige gevinster.

Fra en tidligere studie av lønnsdannelsen i staten vet vi at de lokale tillitsvalgte ikke alltid har sammenfallende prioriteringer. En forskjell er knyttet til hvorvidt tillitsvalgte legger vekt på å premiere individuelle resultater eller vektlegger forde-

lingsmessige hensyn (Jordfald 2004:42). Lokalt tillitsvalgte fra Akademikerne er mer opptatt av å prioritere enkeltpersoner, mens tillitsvalgte i de andre sammenslutningene skårer gjennomgående høyst på hensynet til å rette opp uønskede skjevheter. Det at medlemmer av Akademikerne får lokale lønnstillegg etter individuelle kriterier, mens medlemmer av de andre sammenslutningene som faller inne under samme kriterier ikke får, er nettopp en slik skjevhet. Samtidig er det ikke avsatt lønnsmidler for de andre sammenslutningene til å rette opp slike skjevheter. I verste fall kan dette igjen føre til omfattende beskyldinger mot statlige virksomheter for usaklig lønnspolitikk, og i noen tilfeller tvinge frem lokale løsninger hvor arbeidsgiver må skaffe til veie lønnsmidler for å rette opp skjevheter. Med den lønnspolitiske motsetningen som eksisterer mellom Akademikerne og de tre andre sammenslutningene, er det neppe slik at de tre sammenslutningene vil føle ansvar for disse skjevhetene. I stedet vil ansvaret bli forsøkt plassert hos staten som arbeidsgiver, sentralt og/eller lokalt.

Lokale forhandlinger for Akademikernes medlemmer vil sannsynligvis resultere i økt lønnsspredning, ikke minst fordi lokale arbeidsgivere og Akademikernes tillitsvalgte tidligere har uttrykt sammenfallende ønsker om blant annet å premiere innsats. Dette er imidlertid ikke Akademikernes primære mål for lønnsdannelsen i staten. I sitt krav nr. 1 ved tariffoppgjøret i staten 2005, skrev Akademikerne (figuren er del av sitatet):

«Tall fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, rapport nr. 1, 2005 viser i tabell 3.4 at gjennomsnittlig årslønn for akademikere ansatt i staten er markant under lønnsnivået for tilsvarende grupper i privat sektor.



Et for stort gap i lønnsnivå mellom stillinger som krever akademisk kompetanse i statlig og privat sektor er urovekkende. Staten er den klart største bruker av

akademisk arbeidskraft og staten som arbeidsgiver har uttalt at den må kunne konkurrere om kompetent arbeidskraft. Gapet i lønnsnivå mellom stillinger som krever akademisk kompetanse i statlig og privat sektor må derfor reduseres dersom staten i fremtiden skal fremstå som en attraktiv arbeidsgiver.»

Akademikerne ønsker mer likelønn etter utdanning mellom statlig og privat sektor. Samtidig ønsker Akademikerne i liten grad å bruke sentrale virkemidler for å oppnå dette. Med andre ord forutsetter Akademikernes mål at lokale forhandlinger både bidrar til individuell premiering og til å jevne ut lønnsforskjeller basert på utdanning mellom statlig og privat sektor.

Det er nærliggende å tenke seg at for å oppnå begge målene, må Akademikerne tillitsvalgte over tid utvikle lokale forhandlingsstrategier som ikke bare legger til grunn det å premiere individuell innsats. Akademikerne har i sitt idégrunnlag vedtatt å arbeide for en desentralisert og markedsbasert lønnsdannelse som fremmer differensiering basert på utdanning, kompetanse, kunnskap, innsats og ansvar. For å oppnå dette, er det ikke unaturlig at det utvikles forhandlingsteknikker som likner på de som er beskrevet i svensk statlig sektor (kapittel 2.3). Den strategien som lokale tillitsvalgte i ST gjør bruk av, er først å aldri nedjustere et godt tilbud fra arbeidsgiver på et av sine medlemmer. Deretter forsøker man å argumentere med at det er oppstått usaklige lønnsforskjeller for andre medlemmer, og at ansvar for dette ligger på arbeidsgiver. Grunnlaget for usaklighet kan veksle mellom for eksempel kompetanse, stilling, ansvar og innsats. Hvis de tillitsvalgte i Akademikerne lykkes med dette, vil så tillitsvalgte fra de andre sammenslutningene hevde at nye usaklige forskjeller er oppstått, og at dette også er arbeidsgivers ansvar å rette på. Forskjellen til Sverige er imidlertid at i Norge skal dette i hovedsak skje innenfor en på forhånd definert økonomisk ramme.

Den ustabiliteten som et generelt tillegg for majoriteten og stor lokal pott for minoriteten skaper, kan med andre ord føre til et kraftig press på de rammer som lønnsdannelsen i staten er basert på. Videre er et generelt argument om mer like-lønn ut fra utdanning mellom statlig og privat sektor neppe noe godt utgangspunkt for prioriteringene til staten som arbeidsgiver. I statlig sektor er det først og fremst der hvor lønnsforskjeller mellom statlig og privat sektor leder til rekrutteringsproblemer, at slike hensyn blir viktige. Rekrutteringsproblemer vil også endres over tid. Hvor omfattende slike rekrutteringsproblemer til enhver tid er, vil kunne kartlegges ved en behovsanalyse.

## **Stillingskapitler**

En annen måte å gjennomføre selektiv desentralisering på, er deling etter stillingskapitler, slik vi finner i KS-området. Hvis selektiv desentralisering gjennomføres

etter stillingskapitler, vil organisasjonsmedlemskap ikke ha betydning for lønnsdannelsen. I KS-området er stillinger hvor det gis sentralt tillegg samlet i et eget kapittel 4, mens stillinger som kun forhandles lokalt er samlet i kapittel 5. For stillingene i kapittel 4 er det i tillegg angitt minstelønn etter ansiennitet (0, 4, 8, 10 og 16 år), mens det ikke finnes tilsvarende bestemmelser for stillingene i kapittel 5. Hvis en tenker seg disse forskjellene overført til lønnssystemet i staten, vil skillet mellom stillinger med og uten ansiennitetstrinn sammenfalle med stillinger i lønnsramme og stillinger med lønnspenn.

En slik inndeling av statens stillingskoder vil omfatte en langt større andel ansatte enn i kommunal sektor, hele 44 prosent mot bare fem prosent i kapittel 5 i KS. Tar man i stedet utgangspunkt i de cirka 40 000 statsansatte med høyere grads utdanning fra universitet eller høyskole, er 69 prosent ansatt i stillingskoder med lønnspenn.<sup>13</sup> Selv korrigert for forskjeller i kompetanse- og utdanningsnivå mellom statlig og kommunal sektor, vil inndelingen derfor kun være et utgangspunkt for mer inngående forhandlinger om deling mellom staten og hovedsammenslutningene. Staten vil også kunne ønske at hensynet til å rekruttere og beholde spesielle typer arbeidskraft gjenspeiles i en inndeling. Samlet sett vil en inndeling etter stillingskapitler kunne være langt mer saklig rent personalpolitisk sett, enn at lønnsdannelsen skulle variere etter organisasjonstilknytning.

En slik inndeling vil imidlertid kunne skape ubalanse over tid. I kommunal sektor viser lønnsstatistikken at de som følger kapittel 5 ikke har høyere gjennomsnittlig lønnsvekst enn de som følger kapittel 4. De som følger kapittel 5 ville likevel kommet dårligere ut enn i dag dersom de hadde fulgt profilen som velges for ansatte etter kapittel 4. Fra KS sin side presiseres det at lønnsveksten i kapittel 5 er et svært kritisk element for dette kapitlets videre eksistens: Brukes det for lite eller for mye lønn, vil kapitlet enten dø av seg selv eller bli utfordret av de organisasjonene som har hoveddelen av sine medlemmer på kapittel 4.

Fra KS-området understrekes det også at det tar lang tid å få innarbeidet et nytt stillingskapittel, og at utnyttelsen av friheten i kapittel 5 blant annet avhenger av arbeidsgivers ressurser og kompetanse. Derfor har forhandlingsstedenes størrelse vesentlig betydning for om det over tid bygges opp en egen «kapittel 5-identitet» i den enkelte kommune. Etablering av et eget stillingskapittel i staten, slik som i KS-området, kan også fremtvinge en klarere forståelse på arbeidsgiversiden for at de store gruppene som omfattes av kapittel 4, i hovedsak må få fastsatt sin lønn sentralt. KS opplever i det minste betydelig mindre press for desentralisering fra storbykommuner og bedriftsmedlemmer nå enn før innføringen av kapittel 5.

Inndeling av hovedtariffavtalen etter stillingskapitler i staten forutsetter at det finnes saklige kriterier for hvor en stilling plasseres. Ingen av hovedsammenslutning-

<sup>13</sup> Tall fra Statens sentrale tjenestemannsregister, januar 2006.

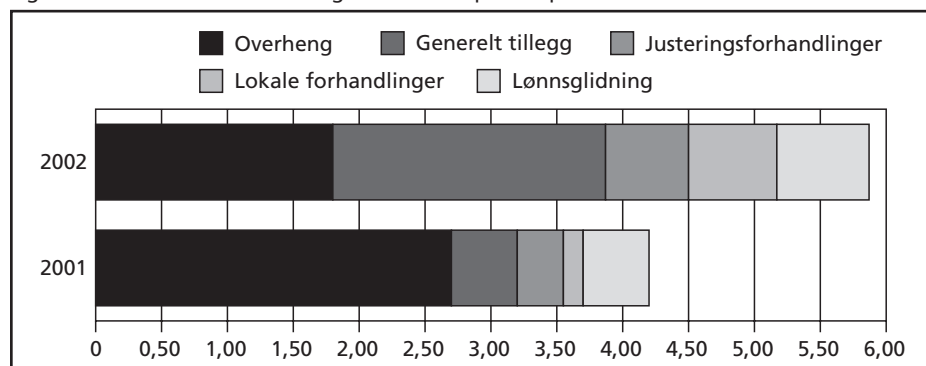
gene vil «eie» et slikt kapittel. Fordelingen av sammenslutninger innenfor de enkelte kapitlene vil trolig bli jevnere enn i kommunal sektor, hvor det først og fremst er forbund i Akademikerne som har medlemmer i kapittel 5. Med mindre det gjøres noe med det statlige systemet for budsjettering av lønnsmidler, vil et slikt kapittel være underlagt sentralt fastsatte rammer for lønnsvekst. Risikoen for lønnsmessig «frislipp» vil dermed være begrenset, i stedet må man lokalt utnytte mulighetene for å øke lønsspredningen innen kapitlet, ved å skjevfordele mellom stillinger og arbeidstakere.

Den viktigste innvendingen mot et eget stillingskapittel med desentralisert lønnsdannelse, er realismen. Det er lite tenkelig at andre sammenslutninger vil ønske en slik reform. Med kun én sammenslutning som part i en reform, vil man risikere å stå overfor de samme problemstillingene som ble drøftet ovenfor i tilknytning til «Case 2005».

### 3.4 Generell desentralisering

Før vi starter en diskusjon om generell desentralisering av lønnsdannelsen i staten, kan det være nyttig å vite hvor desentralisert lønnsdannelsen i dag er. Vi kan dele inn lønnsvekst etter om beslutninger om fordeling fattes på sentralt eller lokalt nivå. Det sentrale nivået vil omfatte sentrale lønnstillegg og lønnstillegg gitt i justeringsforhandlinger, mens det lokale nivået vil omfatte fordelinger av lokale lønnspotter samt andre lønnsmessige beslutninger (lønnsglidning). I tillegg kommer lønnsoverhenget, eller effekten på årets lønnsvekst av at lønnstillegg ikke virket i hele fjor-

Figur 3.4. Lønnsveksten i 2001 og 2002 dekomponert på enkelttelementer



<sup>14</sup> I 2000 ble det for eksempel avsatt 0,85 prosent til lokale lønnsforhandlinger per 1. september. Årseffekten av dette blir  $4/12 \cdot 0,85 = 0,28$  prosent. Resten, 0,57 prosent, vil gå inn i overhenget for 2001.

året. I figur 3.4 er årslønnsveksten i 2001 og 2002 i staten forsøkt fordelt på disse komponentene.

Det er tatt utgangspunkt i tallene for årslønnsvekst fordelt på overheng, lønns-  
glidning og tariff tillegg i rapportene til Det tekniske beregningsutvalget. Tariff-  
tilleggene er delt opp i generelt tillegg, midler avsatt til justeringsforhandlinger og  
midler avsatt til lokale forhandlinger. Vi kan i tillegg beregne hvor mye av overhen-  
get som skyldes lokale forhandlinger året før.<sup>14</sup> Hvis vi legger dette sammen med  
lønnsvekst som følge av lokale forhandlinger og lønnsglidning, vil dette utgjøre  
30–35 prosent av den samlede lønnsveksten de to årene. Vi kunne også lagt til  
den delen av overhenget som skyldes lønnsglidning foregående år, men dette har  
vi ikke dekomponert. Samtidig vet vi at ikke all lønnsglidning skyldes lokale for-  
hold. Forhandlinger etter HTA 2.3.4 eller interne opprykk er eksempler på glid-  
ning grunnet i lokale beslutninger, mens ansiennitetsopprykk for stillinger på  
lønnsramme ikke er det. Ser vi bort fra disse sidene ved lønnsglidningen, kan vi  
si at om lag en tredel av lønnsveksten i det statlige området kommer som resultat  
av lokale beslutninger. Anslaget for 2003–2004 blir det samme, forutsatt at de to  
årene ses under ett.

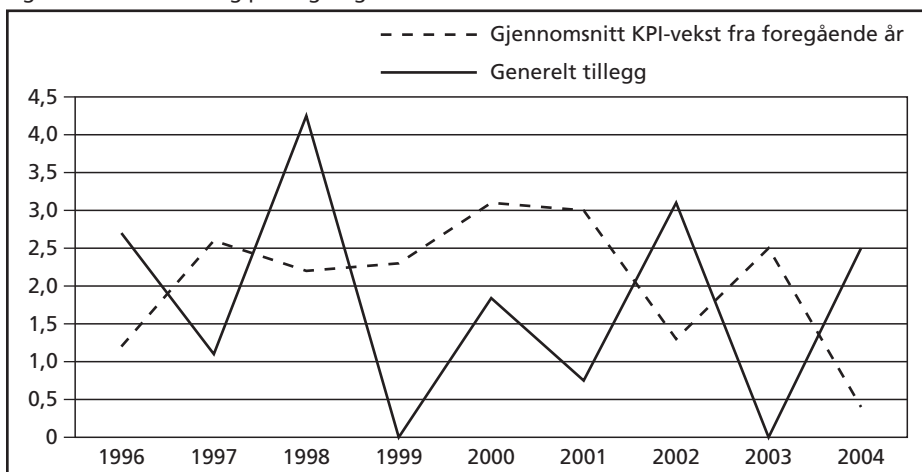
Om lag en tredel av lønnsdannelsen i staten finner altså sted lokalt, slik vi be-  
regner det. Ikke all den lokale lønnsdannelsen er basert på forhandlinger, men vi  
vet fra lokal forhandlingspraksis at lokale forhandlinger i stor grad skjer med utgangs-  
punkt i individer. Dette i motsetning til mange funksjonæravtaler i privat sektor,  
hvor det forhandles om rammer og generelle tillegg, og hvor en eventuell rest for-  
deles som individuelle tillegg. Den del av lønnsdannelsen i staten som er lokal, har  
med andre ord et betydelig høyere innslag av individuelle tillegg enn i tradisjonell  
privat sektor.

Samtidig kan det hevdes at jo større avsetningene til lokal lønnsdannelse er i  
staten, jo flere er det som får tillegg. I 2002 forhandlet man lokalt om en pott på to  
prosent av lønsmassen, i 2001 utgjorde potten 0,6 prosent. Tilsvarende viste det  
seg at i 2002 oppnådde i gjennomsnitt 58 prosent av de statstilsatte lokale tillegg,  
mot et gjennomsnitt på 30 prosent i 2001 (Seip 2002, Jordfald 2004). Selv om de  
lokale partene var enige om at det var personbaserte kriterier som faglig dyktighet  
og gode arbeidsresultater som faktisk ga uttelling i de lokale pottbaserte forhand-  
lingene, blir fordelingseffekten jevnere når man øker pottens størrelse. I det minste  
gjelder det når man ser på hvem som får tillegg.

## Finansiering

Hvis den lokale lønnsdannelsen skal øke i omfang, må dette finansieres. I dag er det  
tre mulige finansieringskilder: generelle tillegg, sentrale lønnsbestemmelser (blant  
annet ansiennitetsstiger) og midler avsatt til justeringsforhandlinger.

Figur 3.5 Lønnsvekst og prisstigning i tariffåret



De generelle tilleggene gis til alle, enten dette er kronetillegg, prosenttillegg eller kombinasjoner. Man kunne tenke seg at det generelle tillegget hadde en spesiell funksjon i statens lønssystem, ut over at det kom alle til gode. Én variant er at det generelle tillegget skal utgjøre en viss andel av den økonomiske rammen, en annen er at det generelle tillegget skal sikre reallønn for alle. Noen slik funksjon ser imidlertid ikke det generelle tillegget ut til å ha. I figur 3.5 er de generelle tilleggene regnet om til datolønnsvekst i prosent per 1. mai. Tilsvarende er konsumprisindeksen satt til gjennomsnittlig vekst fra foregående år.

Det generelle tillegget varierer betydelig, først og fremst av to årsaker. For det første varierer overhenget, og dette setter ulike rammer for de lønnskomponenter som kan avtales. For det andre kan det generelle tillegget settes lavere i mellomoppgjør enn i hovedoppgjør. Dette fordi mellomoppgjørene er blitt brukt til å «spare» etter ekspansive hovedoppgjør. Dette gjelder både i privat og offentlig sektor (1998–1999, 2002–2003). Siden det ikke avholdes uravstemning i mellomoppgjør, vil slike korrigeringer kunne gjennomføres ganske lett.

Tabell 3.5 Generelt tillegg og konsumprisindeks mai 1996 – april 2005. 30. april 1996=100

|                                                           | 1996 | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|-----------------------------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| KPI mai-april året etter                                  | 100  | 102,4 | 105   | 107,7 | 110,5 | 114,7 | 115,4 | 118,7 | 119,1 | 120,7 |
| Generelt tillegg per 1. mai                               | 2,7  | 1,1   | 4,25  | 0     | 1,84  | 0,75  | 3,1   | 0     | 2,5   |       |
| Lønnsvekst av generelt tillegg ved tariff-periodens slutt | 100  | 102,7 | 103,8 | 108,2 | 108,2 | 110,2 | 111,1 | 114,5 | 114,5 | 117,4 |

Ser vi utviklingen over tid, er det likevel en viss sammenheng (tabell 3.5). Det generelle tillegget ligger over tid i underkant av prisveksten. Hvis staten og hovedsammenslutningene skulle gå inn i diskusjoner om hensikten med det generelle tillegget samtidig som man drøftet økt bruk av lokale forhandlinger, er det ikke usannsynlig at det generelle tillegget vil bli forsøkt knyttet til prisveksten. En liknende utvikling har funnet sted i Sverige, hvor tariffavtaler både i privat og offentlig sektor ofte har innslag av «reallöneskydd». Dette er gjerne garantibestemmelser i de landsdekkende tariffavtalene om at selv med kun lokal lønnsdannelse, så er den enkelte arbeidstaker sikret et visst minimum – gjerne på nivå med en forventet prisvekst.

Vi tror med andre ord at det i den norske situasjonen er lite å hente i det generelle tillegget hvis man på kort sikt vil øke avsetningene til lokale forhandlinger. Skulle man i de lokale forhandlingene innføre garantibestemmelser à la de svenske, blir situasjonen en annen. Men hvis lokale forhandlinger skal være frie forhandlinger om fordeling av avsatte midler, vil nok flere hovedsammenslutninger tenke tanken om å benytte det sentrale forhandlingsnivået til reallønnsvern.

Når det gjelder muligheten for å forenkle de sentrale lønnsbestemmelsene, og spesielt regler om ansiennitet og tilleggsansiennitet, inngår dette i arbeidet med å forenkle og fornye hovedtariffavtalen. Ansiennitetsbestemmelser er en sentral sikring av lønnsveksten til stillinger som står i lønnsrammer, stillinger som står i lønsspenn har ingen slik sikring. Denne forskjellen gjenspeiles også i de lokale forhandlingene, hvor partene ser ut til å prioritere stillinger i lønsspenn (Jordfald 2004:115). Skulle man oppnå å finansierer økt satsing på lokale forhandlinger ved å forenkle de sentrale lønnsbestemmelsene, må man derfor også regne med at partene lokalt vil justere sine prioriteringer etter det. Forenklinger kan imidlertid også medføre kostnader (se neste avsnitt).

## **Særskilt om justeringsforhandlingene**

Hvilket rasjonale har justeringsforhandlingene, og hvilke fordeler og ulemper er forbundet med å ta dem i bruk? Justeringsforhandlingene som tradisjonelt føres under fredsplikt er hjemlet i HTA 1.4 (sentrale forhandlinger i perioden), og kan igjen deles i to: endringer i lønsplasseringer (1.4.1) og forhandlinger på særskilt grunnlag (1.4.2). Når det gjelder forhandlinger på særskilt grunnlag (1.4.2) har disse ikke tidligere vært ført.

Deler av forhandlinger som skjer etter 1.4.1 kan betegnes som tekniske, i den forstand at man her kan endre på lønnsplaner, lønnsrammer og lønsspenn. Endringene kan være kostnadsnøytrale eller kostnadsøkende (i prinsippet også kostnads-senkende). For eksempel vil det ikke være kostnader knyttet til å endre toppen i en stillingskodes lønsspenn, mens det vil være kostnader knyttet til å endre bunnen i

Figur 3.6 Virkemidler i justeringsforhandlinger (1.4.1)

**Sentrale forhandlinger omfatter følgende:**

- a) Fastsette antall lønnsrammer og deres utforming.
- b) Avgjøre hvilken lønnsramme en stilling på stige skal plasseres i.
- c) Fastsette lønnsalternativer for direkte plasserte stillinger.
- d) Fastsette godskrivningsregler /sikringsbestemmelser av generell karakter.
- e) Stillinger kan omgjøres til ny stillingskode.
- f) Opprette/endre stillingskoder.

lønnsspennet. Dette vil medføre at de som ligger lavest i spennet, automatisk vil få et lønnstrinn. Tilsvarende vil man kunne få effekter ved å endre på ansiennitetsgrunnlaget eller alternativene i lønnsrammene.

Den sittende regjeringen har signalisert at man fra statens side ønsker en generell forenkling og fornying av HTA. Dersom man ønsker å redusere antall stillingskoder, vil dette kunne gjøres under HTA 1.4.1. Trolig vil forenklingen ha tekniske kostnader, ettersom man gjennom å redusere antall stillingskoder vil legge til grunn at tilsatte ikke skal gå ned i lønn som en følge av overføring til ny stillingskode. For eksempel vil forskjeller i ulike stillingskodens godskrivningsregler kunne variere, hvor man da fort må legge den mest fordelaktige godskrivningsregelen til grunn for at de tidligere stillingskodene skal kunne utgjøre en ny og felles stillingskode. På samme måte vil man kunne få effekter av å føre forskjellige stillingskoder inn på færre lønnsrammer. Et ønske om forenkling av antall stillingskoder, lønnsspenn eller lønnsrammer medfører altså, innenfor det ordinære oppgjøret, et behov for å kunne foreta tekniske justeringsforhandlinger. Tilsvarende vil et generelt tillegg med knekkpunkter, i form av kroner eller prosent, kunne medføre påfølgende tekniske justeringer på rammer og spenn.

Utover det tekniske er det først og fremst det å blinke ut stillingskoder eller spesielle stillingsgrupper for opprykk som man forbinder med justeringsforhandlinger. Enkelte stillingskoder eller grupper kan for eksempel ha hatt et lønnsmessig etter-slep i forhold til andre statstilsatte, og partene ønsker å justere disse særskilt. I tillegg kan man sikre virksomheter som har problemer med å rekruttere og beholde stillingsgrupper gjennom forhandlingene. For eksempel kunne man ved IT-boomen ved årtusenskiftet bruke justeringsforhandlingene for å sikre at samtlige statsvirksomheters IT-personell ble særskilt lønnsjustert. I tillegg har man muligheten, dersom de sentrale partene kommer til enighet om det, for å tilføre særskilte potter til enkelte virksomheter. Eksempelvis har man tilført slike midler for skatterevisorer i

de største byene, ettersom det var i disse geografiske områdene man hadde problemer med å rekruttere og beholde.

Naturlig nok vil det være press på 1.4.1-forhandlingene, ettersom statstilsatte som blir justert vil få en bedre lønnsutvikling enn andre statstilsatte. Presset for justeringer oppleves både av den sentrale arbeidsgiverparten og av hovedsammenslutningene. Mens underliggende forbund i hovedsammenslutningene ønsker at deres medlemmer skal justeres særskilt, ønsker lokale arbeidsgiverrepresentanter at særskilte stillingskategorier eller grupper skal justeres uten at det går av lokale lønnsmidler. Naturlig nok kan ikke alle stillingsgruppene justeres særskilt, fordi dette medfører at de da spiser av den totale lønnsrammen. Kort sagt er mange kritiske til justeringsforhandlingene, siden de i liten grad oppfordrer til besinnelse.

I forhold til de lokale forhandlingene skaper også justeringsforhandlingene noen problemer. Fordi justeringene er knyttet til stillingskoder eller grupper, vil de slå inn i den lokale lønnspolitikken. Den interne lokale lønnsstrukturen vil kunne bli utsatt for eksterne «sjokk». Som eksempel vil en særskilt justering av førstekonsulentenes lønn fort kunne komme inn på og muligens overstige rådgiveres lønnsnivå. Mye av de lokale forhandlingene og den sentralt tilførte potten vil dermed kunne gå med til å gjenopprette forskjellene lokalt. Sentrale justeringer slår slik sett inn i den lokale lønnsstrukturen og utløser igjen lokale justeringer. I stedet for at den lokale potten blir brukt som verktøy i den lokale lønnspolitikken etter kriteriene man lokalt har lagt til grunn, går potten med til å opprettholde status quo i den interne lønnsstrukturen.

Samlet sett finnes det flere gode grunner for å ta i bruk justeringsforhandlinger. Den viktigste, sett fra statens ståsted, er at justeringsforhandlinger som teknikk gjør det mulig å gjennomføre politiske prioriteringer. Ofte vil slike prioriteringer bare angå en del av staten, for eksempel en etat eller spesielle stillingsgrupper. Slike prioriteringer er vanskelige å få til i forbindelse med det generelle tilegget, og tilsvarende vanskelige å få til både i rammeverket for de lokale forhandlingene og som resultat av disse forhandlingene. Av denne grunn bør staten ikke gå inn for å avskaffe justeringsforhandlingene som virkemiddel.

Samtidig finnes det gode grunner til å vurdere en redusering av omfanget av justeringsforhandlingene, i det minste inntil disse forhandlingene har fått en mer forutsigbar plass i forhandlingssystemet. Både forbund og lokale arbeidsgivere må disiplineres i forhold til ønsker og krav. En begynnelse kunne være å avsette kun små økonomiske rammer til justeringer, for å markere at staten og hovedsammenslutningene ønsker at virkemiddelet brukes mer målrettet.

Disiplinering av rommet for justeringsforhandlinger vil kunne gi et finansieringsgrunnlag for økt vektlegging av lokale forhandlinger. Hovedsammenslutningene vil ikke nødvendigvis være enige i det, eventuelt kan de mene at eventuelle midler bør benyttes på annet vis. Det er mer usikkert om forenkling av sentrale

lønnsbestemmelser vil gi noe finansieringsgrunnlag, på kort sikt kan mer tekniske forenklinger vel så mye innebære utgiftsøkninger. Når det gjelder det generelle tillegget, er det ikke helt åpenbart hva slags funksjon dette har i dag. Hvis det generelle tillegget får en betydning som reallønnsvern, gir ikke det rom for noe finansieringsgrunnlag. Hvis partene derimot fortsetter å ha et pragmatisk forhold til størrelsen på de ulike komponentene i lønnsdannelsen, kan finansieringsgrunnlaget være til stede – men samtidig være ustabilt.

### **Virkninger av økt generell desentralisering**

La oss si at staten og hovedsammenslutningene blir enige om at lokale lønnsforhandlinger skal spille en større og mer permanent rolle i forhold til det sentrale forhandlingsnivået enn i dag. Hvilke virkninger kan man vente seg? Eller kanskje man heller bør snu på det, og spørre: Er det grunn til å forvente spesielle virkninger?

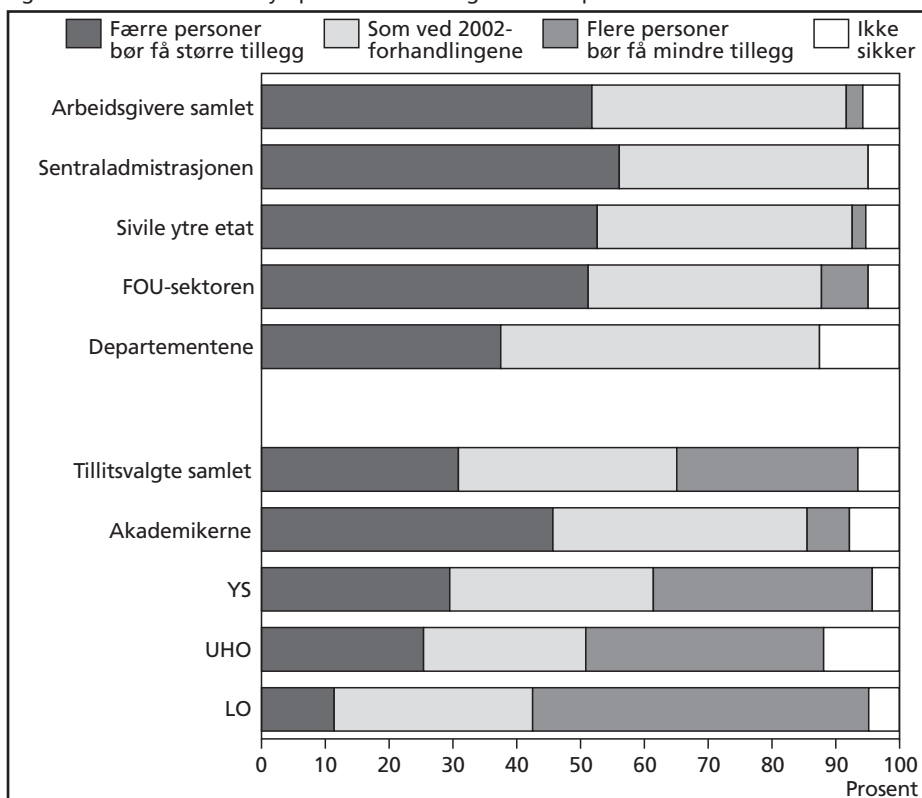
Det nærmeste vi kommer en betydelig oppdimensjonering av de lokale forhandlingene i staten, er tariffåret 2002. Da ble det avsatt 1,9 prosent av lønnsmassen per 1. september til lokale forhandlinger, totalt to prosent inkludert resirkulerte midler. På årsbasis representerte riktignok dette bare i underkant av 0,7 prosent av lønnsmassen innenfor en samlet ramme på nærmere seks prosent. Per dato var likevel avsetningen betydelig, og den bidro i tillegg til å skape et stort overheng inn i 2003.

I konjunkturbarometeret til Statistisk sentralbyrå anslås lønnsveksten i årene 2006–2009 til i underkant av fire prosent hvert år.<sup>15</sup> Uten å ta stilling til anslagene, må vi kunne spørre om det innenfor slike rammer er realistisk å forvente betydelig større avsetninger til lokal lønnsdannelse i staten enn det som fant sted for tariffåret 2002. Selv en avsetning på to prosent per 1. september vil utgjøre en betydelig større andel av rammen i 2006–2009 enn i 2002. Videre er det grunn til å anta at hvis størrelsen på det generelle tillegget og avsetninger til justeringsforhandlinger avhenger av rammens størrelse, så vil også avsetningen til lokal lønnsdannelse gjøre det. Med andre ord må vi kunne legge erfaringene fra de lokale forhandlingene i 2002 til grunn for en drøfting av virkningene av økt generell desentralisering.

Det er allerede trukket frem at de lokale lønnsforhandlingene i 2002 ikke innebar særlig omfordeling mellom de ulike hovedsammenslutningenes medlemsgrupper. Videre var det stort sammenfall i kriterier for lønnstillegg mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, og stor grad av sammenfall innad på arbeidstakersiden. Forskjeller fantes, men i utgangspunktet var det stor oppslutning om at personbaserte kriterier skulle tillegges mest vekt blant de lokale parter. Ut over dette ønsket for

<sup>15</sup> <http://www.ssb.no/kt/>, tall publisert 15. desember 2005.

Figur 3.7 Lokale aktørers syn på differensiering av lokale potter.



eksempel LO-tillitsvalgte sterkere vektlegging av ansiennitet enn tillitsvalgte fra Akademikerne, motsatt ønsket Akademikerne sterkere vektlegging av utdanning. Slike forskjeller kan selvsagt forsterkes over tid, men på dette punktet synes det viktigere å legge vekt på likheter enn forskjeller. Det er også verd å merke seg at ingen ting tydet på noe lokalt opprør mot en svært personorientert form for lokal lønnsdannelse i det statlige tariffområdet.

I en situasjon med store avsetninger til lokal lønnsdannelse er det nok vel så fruktbart å diskutere mulige fordelingseffekter fra en annen innfallsvinkel, nemlig partenes toleranse for lønnsforskjeller. Figur 3.7 er hentet fra 2002-evalueringen (Jordfald 2004:59), og viser ett aspekt av de lokale partenes syn på differensiering.

Flertallet på arbeidsgiversiden ønsket ytterligere differensiering ved at større tillegg burde kunne gis til færre personer, mens et stort mindretall var fornøyd med utfallet av 2002-forhandlingene. Prioriteringen blant Akademikerne tillitsvalgte var ganske sammenfallende med arbeidsgiversiden. Derimot var de andre sammenslutningene mer reserverte med hensyn til ytterligere differensiering, spesielt gjaldt det tillitsvalgte fra LO Stat. En liknende men ikke så sterk forskjell finnes når det

gjelder synet på hva som burde være et vanlig lokalt lønns tillegg. Arbeidsgiversiden og Akademikerne svarte oftere enn de tre andre sammenslutningene at 3–4 lønnsstrinn burde være det vanlige (Jordfald 2004:61).

Partenes toleranse for lønnsforskjeller veies kontinuerlig mot partenes oppfatning av rettferdige lønnsforskjeller. Da den lokale lønsspotten økte fra 0,6 prosent per dato i 2001 til to prosent i 2002, økte andelen som fikk lokale tillegg fra 30 prosent i gjennomsnitt til 58 prosent. Med store avsetninger til lokal lønnsdannelse kan altså de lokale partene få stigende problemer med å begrunne hvorfor noen *ikke* skal få lokale tillegg. Fordelingskriteriet «Har ikke fått lokalt lønns tillegg på lenge» er nemlig også et personbasert kriterium, selv om det har sterke islett av fordelingshensyn. Bruken av et slikt kriterium kan tenkes å øke parallelt med pottens størrelse. Noen steder kan man til og med tenke seg at sammenfall av stor pott og vanskelige fordelingshensyn gjør at en lokal arbeidstakerpart kan kreve utdelt (minst) ett lønnsstrinn til alle medlemmer. Det at økt lokal lønnsdannelse kan innebære mindre individuell lønnsdannelse, ble også funnet i den ferske studien av lønnsdannelsen i kommunal sektor, blant annet ble det avdekket at «... noen av akademikerorganisasjonene (...) ønsker lokale, men *kollektive* oppgjør» (Solund m fl. 2005:154). Det er i slike sammenhenger at overveielser rundt transaksjonskostnader må gjøres. Hvis poenget med økt lokal lønnsdannelse kun er å oppnå den samme fordelingsprofilen innenfor en høyere økonomisk ramme, kan staten som arbeidsgiver vanskelig forsvare en slik omlegging.

Det statlige lønssystemet er i utgangspunktet egnet for pro rata-fordelinger lokalt mellom organisasjonene, fordi alle partene har god oversikt over forhandlingene og vet hvor mye lønnsmidler som skal fordeles. Det finner likevel sted både større og mindre skjevfordelinger innen og mellom både yrkesgrupper og stillingstyper. I utgangspunktet er det grunn til å anta at det vil fortsette slik, selv om avsetningene til lokale lønnsforhandlinger øker. Det springende punkt med hensyn til virkning, er om den lokale toleransen for lønnsforskjeller er økende over tid. Hvis den er det, vil det uansett ta tid før en slik økt toleranse omsettes til forhandlingsresultater. Utviklingen vil videre være ujevn mellom forhandlingssteder, og utviklingen vil sannsynligvis mobilisere motkrefter og nye diskusjoner om lønnsdannelsen i staten. Samlet sett er det derfor vanskelig å spå hva som vil skje i lys av økt generell desentralisering. På kort sikt taler mye for å ta utgangspunkt i dagens situasjon. På lengre sikt vil utviklingen i toleranse for lønnsforskjeller avgjøre.



## 4 Mulige utviklingsbaner

Lønnsdannelsen i staten er preget av tunge fordelingsmessige føring, som under normale forhold endres tregt. Føringene kan leses ut av de sentrale partenes prioriteringer av lønnsmidler til det sentrale og lokale forhandlingsnivået, av de lokale partenes holdninger og kriteriebruk, og av utfallet av den lokale lønnsdannelsen. Vi har lagt til grunn at disse føringene er såpass sterke at sluttresultatet i liten grad påvirkes av midlertidige tyngdeforskyvninger mellom det sentrale og lokale nivået. Mer permanente tyngdeforskyvninger, for eksempel i retning av en generell desentralisering av lønnsdannelsen, må formidles gjennom en rekke organisasjonsledd og ut til mange forhandlingssteder, samtidig som virkninger kan forsøkes kompensert med ulike mekanismer. Hvis slike endringer er av generell art, i betydningen at de omfatter alle ansettelsesforhold, vil også slike endringer være underlagt endringstregthet.

Selektiv desentralisering av lønnsdannelsen har derimot et katalyserende potensial. Selektiv desentralisering er drøftet på to måter: Ved at det i de likelydende hovedtariffavtalene opprettes ulike stillingskapitler med forskjellige lønns- og forhandlingsbestemmelser, og ved at staten inngår ulike hovedtariffavtaler med hovedsammenslutningene. Ulike stillingskapitler kan være vel så vanskelig for staten å få aksept for hos hovedsammenslutningene som en generell desentralisering av lønnsdannelsen. Ulike hovedtariffavtaler betinger derimot kun aksept fra én hovedsammenslutning, i alle fall i utgangspunktet. Samtidig er ulike hovedtariffavtaler det valget som kan ventes å medføre sterkest umiddelbare reaksjoner fra de andre hovedsammenslutningene. Ulike hovedtariffavtaler er også det valget som på sikt kan medføre mest ubalanse i statens lønnsdannelse.

Det er tidligere nevnt at vi i drøftingene har sett bort fra økonomiske og institusjonelle «kriser», selv om slike erfaringsmessig kan spille betydelig rolle ved omlegging av lønns- og forhandlingsystemer (jf for eksempel drøftingen av lønnsdannelsen i den svenske staten i kapittel 2.3). Det kan i forlengelsen av dette forbeholdet innvendes at selektiv desentralisering kan være en selvpåført «krise» for å utfordre endringstregtheten. Hvis man slik sett ønsker å «røske litt opp i» den statlige lønnsdannelsen, kan spesielt en innføring av ulike hovedtariffavtaler lanseres som et egnet middel.

Bak innføringen av kapittel 5 i den kommunale hovedtariffavtalen lå det flere motiver, noen av disse kan sannsynligvis rubriseres under å «røske litt opp i» den

kommunale lønnsdannelsen. Slik sett kan det også hevdes fra kommunalt arbeidsgiverhold at man har oppnådd noe nytt og ønskelig, selv om endringene var vanskelige å sjøsette, og den videre utviklingen ikke er garantert fri for rivalisering mellom kapittel 4 og kapittel 5.

På dette punktet må det likevel innvendes at det statlige og det kommunale tariffområdet fungerer vesentlig annerledes. KS er en medlemsorganisasjon for kommuner, fylkeskommuner og bedrifter nært knyttet opp til kommunal sektor, og KS inngår tariffavtaler på vegne av sine medlemmer. Lønnspolitikken i KS fastlegges i representative fora, og forslag til nye hovedtariffavtaler sendes ut til medlemmene på uravstemning. Den statlige lønnspolitikken fastlegges derimot av regjeringen, en reforhandlet hovedtariffavtale godkjennes av Stortinget og binder alle virksomheter i det statlige tariffområdet. Tjenestetvistloven medvirker til at staten møter et fåtall hovedsammenslutninger som selv må prioritere mellom krav fra ulike forbund. I kommunal sektor er derimot forhandlingssammenslutningene mer løselig organisert. Lønnsdannelsen i staten er videre mer gjennomslukt enn i kommunal sektor, med omfattende og pålitelige rapporterings- og statistikkrutiner.

Samlet sett gjør slike forskjeller at det å «røske litt opp i» lønnsdannelsen er en langt mer systemfremmed tanke i det statlige tariffområdet enn i KS-området. Betydningen av slike forskjeller kan også leses ut av historien. I staten har overveielser om omfattende omlegginger av lønns- og forhandlingssystemet som regel funnet sted i form av lønnskomiteer (nedsatt i 1964, 1971 og 1988), eller andre partssammensatte utvalg (1992, 1995 og 2001). Lønnskomiteen av 1988, hvor alle hovedsammenslutningene og staten som arbeidsgiver var representert, hadde for eksempel en nøkkelrolle i å forberede innføringen av lokale forhandlinger i staten i 1990-oppgjøret. I kommunal sektor kom forslag om tilsvarende innføring av lokale forhandlinger som et krav fra KS i selve tariffrevisjonen.

Et siste vesentlig forhold som skiller statlig og kommunal sektor, er finansieringen av de lønnsmidlene som partene sentralt og lokalt forhandler om. I kommunal sektor har KS fullmakt fra sine medlemmer til å forhandle om utgifter på medlemmenes lønnsbudsjetter. I statlig sektor er hovedregelen at kostnadsøkninger som følge av tariffrevisjoner etterbevilges over statsbudsjettet. Det betyr at de kommunale arbeidsgiverne har et betydelig nærere forhold til utgiftsøkninger som følge av tariffrevisjoner enn de statlige arbeidsgiverne.

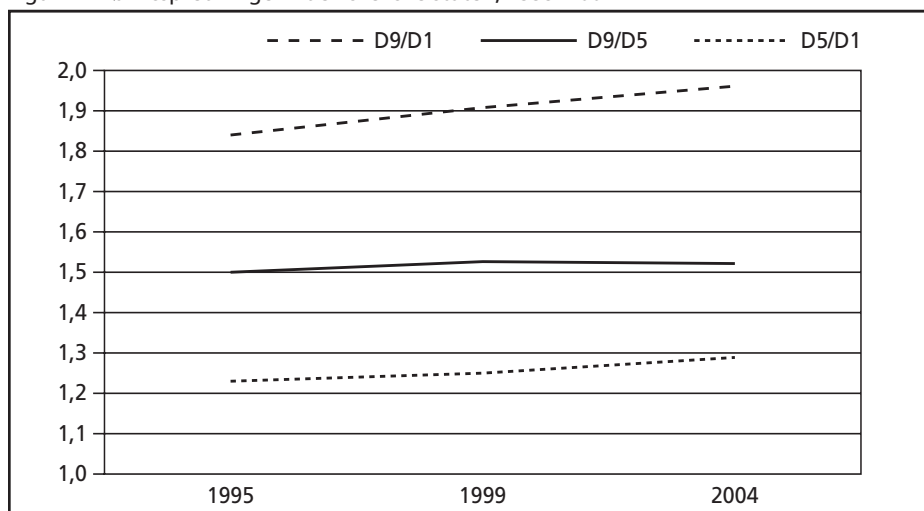
Det er i kapittel 3.3 antydnet at en selektiv desentralisering etter ulike hovedtariffavtaler på sikt kan medføre et sterkt press på de rammer som lønnsdannelsen i staten er basert på. Som en forlengelse av dette kan man også gå rett på sak, og drøfte sannsynlige utviklingsbaner hvis lønnsdannelsen i staten ikke var basert på økonomiske rammer. Det mest nærliggende er å legge det svenske forhandlings-systemet til grunn.

I Sverige fastsettes virksomhetenes budsjetter i et samspill mellom tekniske og politiske faktorer i det som kalles ramanslagssystemet (jf kapittel 2.3). Hver virksomhet må så forhandle med de lokale arbeidstakerpartene ut fra sitt budsjett. De lønsmessige avsetningene på budsjettet er ukjente for arbeidstakerpartene. Forhandlingene dreier seg derfor i noen grad om å presse resultatet over det nivået som er garantert i den sentrale tariffavtalen og opp mot det man tror er virksomhetens budsjetttramme (Tengblad og Stjernström 2004:16).

Det svenske budsjetteringssystemet vil et godt stykke på vei overflødiggjøre norske justeringsforhandlinger, siden politiske prioriteringer kan gjennomføres i budsjettprosessene. Man oppnår også spredning i lønnspolitikk og lønnsdannelse mellom de lokale forhandlingsstedene, hvis det er et mål. Budsjettssystemet inkluderer muligheter for å overføre mellom lønn og drift, men kan være sårbart hvis det oppstår konkurranse mellom lokale arbeidsgivere om arbeidskraft. Slike og andre mekanismer har til tider ført til høyere lønnsvekst i statlig sektor i Sverige enn i privat sektor, noe som overført til Norge ville truet statens troverdighet som inntektspolitisk aktør.

Ramanslagssystemet medvirker til at statlige arbeidsgiverparter får et langt nærmere forhold til egne ansattes lønnskostnader enn budsjetteringssystemet i Norge. Kombinert med en annen toleranse for lønnsforskjeller i de svenske hovedsammenslutningene, kan dette settes i sammenheng med en annen fordelingsmessig virkning av lønnsdannelsen i Sverige enn i Norge. Lønsspredningen i den svenske staten er illustrert i figur 4.1.

Figur 4.1 Lønsspredningen i den svenske staten, 1995–2004



Kilde: Statistiska Centralbyrån

Figuren er laget på basis av en inndeling av de statlig ansatte i ti like store grupper (desiler). Man har så målt lønnsnivået til den som tjener best i én slik gruppe i forhold til den som tjener best i en annen gruppe. For eksempel tjente den øverste i den niende tidelen (D9) i 1995 1,5 ganger så mye som den øverste i den femte tidelen (D5). Utviklingen over tid viser følgende: For det første har de med høye lønninger (D9) dratt fra dem med lave lønninger (D1). For det andre har de med midlere lønninger (D5) dratt fra dem med lavere lønninger (D1). For det tredje har de med høyere lønninger (D9) ikke i noen særlig grad dratt fra dem med midlere lønninger (D5). Med andre ord har de med høyere lønninger og de med midlere lønninger begge dratt fra dem med lavere lønninger.<sup>16</sup>

Lønsspredningen i staten i Sverige har altså økt, i motsetning til i Norge, hvor lønsspredningen i det minste i perioden 1991–1999 minsket. Nå har ikke lønsspredningen i den svenske staten økt mye i forhold til andre svenske sektorer, både i den fylkeskommunale og i den private sektoren har utviklingen gått lengre. Vi vet ikke om det er lønns- og forhandlingssystemet, sentrale og lokale parters toleranse for lønnsforskjeller eller andre faktorer som varierer mellom sektorene i Sverige. Derimot vet vi at både lønns- og forhandlingssystemet og de sentrale og lokale parters toleranse for lønnsforskjeller varierer mellom svensk og norsk statlig sektor.

Det svenske statlige lønns- og forhandlingssystemet gir altså større lønsspredning enn i Norge. Samtidig har de sentrale partene mindre kontroll over utviklingen, mens de bevilgende myndigheter har vidt forskjellige styringsinstrumenter til rådighet sammenlignet med i Norge. Det svenske systemet representerer i liten grad aktuell politikk på kort sikt for de norske aktørene. Sammenstillingen er likevel egnet til å illustrere én mulig utviklingsbane hvis man er interessert i å «røske litt opp i» det norske statlige lønns- og forhandlingssystemet.

<sup>16</sup> Lønsspredningen for D9/D1 og D5/D1 har vært jevnt stigende i perioden, uten at det kommer frem i figur 4.1. De viktigste strukturelle endringene, knyttet til utskillingen av statlig post- og televirksomhet fra det statlige tariffområdet, fant sted før periodens begynnelse. Sveriges Järnvägar ble skilt ut i 2001.

# Litteratur

- Barth, Erling og Hang Yin (1996) *Lønnsforskjeller og lønnsystem i staten*. ISF Rapport 96:4
- Bråten, Mona (2001) *Funksjonæravtaler og lokal lønnsdannelse. Lønnsfastsettelse for funksjonærer i bedrifter med Funksjonæravtalen og Standardoverenskomsten*. Fafo-rapport 350
- Bråten, Mona og Torgeir Aarvaag Stokke (2001) *Lønnsdannelse og avtalestruktur i kommunal sektor i Norden*. Fafo-rapport 358
- Elvander, Nils (2004) «Från plan till marknad. Statlig lönebildning 1989–2003.» *Economisk Debatt* nr. 1 årgang 32
- Jordfald, Bård (2004) *Alt til noen eller noe til alle. Fordeling og kriterier for lokale forhandlinger i det statlige området*. Fafo-rapport 447
- Medlingsinstituttet (2005) *Avtalsröreslen och lönebildningen 2004*
- Messel, Jan (1997): *Samling og strid*. Oslo: Tiden
- Nergaard, Kristine (1999) *Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning målt ved AKU 2.kvartal 1998*. Fafo-notat 1999:5
- NOU 1990:32, *Statens Lønnskomité av 1988*
- NOU 2005:16, *Etter inntektsoppgjørene 2005*
- Schøne, Pål (1997) *Lønnsforskjeller i staten – en analyse av ansiennitetstillegg, begynnerlønnsforskjeller og avkastning av utdanning*. ISF Rapport 97:20
- Schøne, Pål (1999) *Avgang og rekruttering i undervisningssektoren – hva betyr lønn?* ISF Rapport 99:12
- Schøne, Pål (2002) *Ti år med et mer desentralisert lønnsystem i staten: hva har skjedd?* ISF Rapport 99:15
- Schøne, Pål (2004) *Lønnsforskjeller i offentlig privat sektor*. ISF Rapport 2004:2
- Schøne, Pål (2006): *Lønnsnivå og lønnsforskjeller blant statsansatte 1978-2004*. ISF Rapport 2006:3

- Seip, Arup Åsmund (2002) *Lokale lønnsforhandlinger i Staten. Lønn som personalpolitisk verktøy*. Fafo-rapport 397
- Sollund, Merethe, Per Harald Rødvei, Lise Lien (2005) *Lønn i kommunal sektor. Nytt avtaleverk – virker det ? Fra konfeksjon til skreddersøm – passer det?* Nordlandsforskning NF-rapport 9
- SOU (2002:32 ) *Den arbeidsgivarpolitiske delegeringen i staten – en samlad utvärdering*
- Stokke, Torgeir m fl. (2003) *Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler, lønnsoppgjør og inntektspolitikk*. Universitetsforlaget
- Tengblad, Per og Caroline Stjernström (2003) *När lönen sätts lokalt i staten – vad är det som styr?* OFR/S,P,Os rapportserie: Lönebildning i förändring – hot eller möjlighet? Nr 6



# Lønnsdannelsen i staten

## Mulige utviklingsbaner

Rapporten tar opp en rekke sider ved lønns- og forhandlingssystemet i staten. De to viktigste spørsmålene som drøftes, er:

- Hva om statens hovedtariffavtaler var ulike etter motpart?
- Hva om vesentlig mer av lønnsdannelsen foregikk lokalt?

Til drøftingen nyttes innsikt fra andre forhandlingsområder i Norge, samt fra den sterkt desentraliserte lønnsdannelsen i den svenske staten. Rapporten er skrevet på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet.



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 513  
ISBN 82-7422-520-1  
ISSN 0801-6143