

Åsmund Arup Seip

Lokale lønnsforhandlinger i Staten

Lønn som personalpolitisk verktøy

Åsmund Arup Seip

Lokale lønnsforhandlinger i Staten

Lønn som personalpolitisk verktøy

© Fafo 2002

ISBN 82-7422-381-0

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Kapittel 1 Innledning	11
Problemstillinger	11
Metode	12
Kapittel 2 Hva skjer i lønnspolitikken?	16
Hva er en lokal lønnspolitikk?	17
Mange har utformet en omforent lønnspolitikk	21
Hvilken rolle spiller den lokale lønnspolitikken?	22
Stillingsvurdering og personvurdering	24
Bruk av medarbeidersamtaler	32
Måles resultatet av lønnspolitikken?	34
Kapittel 3 Lokale lønnsforhandlinger – organisering og forberedelser	38
Årlige lokale forhandlinger	39
Det forberedende møtet	40
Arbeidsgivers forberedelser	42
Organisasjonenes rolle i den forberedende fasen	45
Deltakelse og ressursbruk	48
Lønnsregulering for tillitsvalgte	51
Kapittel 4 Lønnspolitiske prioriteringer	53
Lønnspolitiske prioriteringer ved 2.3.3-forhandlinger	53
Bruk av egne midler i lokale 2.3.3-forhandlinger	55
Sentrale føringer	57
Ledere og lederlønninger	58
Uorganiserte arbeidstakere	61
Kapittel 5 Virkemiddelbruk og resultater	64
Bruk av virkemidler i 2.3.3-forhandlingene	64
Forhandlinger på særlig grunnlag	66
Produktivitetsavtaler	71
Lønnsvurdering ved prøvetidens utløp	73
Fordeling av den lokale potten	75

Desentralisering øker behovet for erfaringsutveksling og opplæring	80
Kapittel 6 Lønn som personalpolitisk verktøy	85
Er synet på individuell lønn i endring?	85
Forholdet mellom sentrale og lokale forhandlinger	90
Hvor lokale bør forhandlingene være?	94
Litteratur.....	100
Vedlegg 2 Liste over forhandlingssteder som mottok spørreskjema	102
Vedlegg 2 Spørreskjema	105

Forord

Denne rapporten er laget på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), og den bygger i hovedsak på en spørreundersøkelse og en caseundersøkelse som ble gjennomført våren 2002. AAD ønsket, sammen med de sentrale partene, mer kunnskap om hvordan virksomheter i staten arbeider med den lokale lønnspolitikken, og hvilke erfaringer de har gjort seg på bakgrunn av den utviklingen som har vært. I prosjektet har det vært viktig å få kunnskap om hvordan de lokale forhandlingene blir gjennomført, og om bruken av de ulike redskapene i lønns- og personalpolitikken.

AAD satte sammen en referansegruppe for prosjektet. Denne besto av Hans I. Dahl, Rolf Gabrielsen, Grethe Fjeld Heltne, Marianne Njøten og Ulla Werner. Fra AAD har Jon-Inge Grønningsæter, Tanya Samuelsen, Randi Stensaker og Asbjørn Valheim fulgt prosjektet. Jeg vil takke alle for fine diskusjoner og kommentarer. Ansvar for rapportens innhold er imidlertid mitt alene.

Ved Fafo har Mona Bråten og Kristine Neergaard lest rapporten. De skal ha en takk, sammen med Bente Bakken som har lest korrektur og klargjort manus.

Oslo, august 2002

Åsmund Arup Seip

Sammendrag

Fafo har på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) gjennomført et prosjekt om lokal lønnspolitikk og lokale forhandlinger i staten. Bakgrunnen for prosjektet er et ønske fra AAD om å få belyst hvordan arbeidet med en lokal lønnspolitikk i staten har utviklet seg, og hvilke erfaringer virksomhetene har gjort med lokale forhandlinger. Det har vært viktig å få sikker kunnskap om bruken av ulike redskaper i det personalpolitiske arbeidet, slik som stillings- og personvurderingssystemer, og hvordan virksomhetene bruker de hjemlene og de virkemidlene avtaleverket gir. I tillegg belyser undersøkelsen hvilke prioriteringer virksomhetene gjør i lokale forhandlinger, og virksomhetenes syn på forholdet mellom sentrale og lokale forhandlinger.

Undersøkelsen bygger på en spørreundersøkelse rettet til arbeidsgiver ved alle de 235 forhandlingsstedene i staten. I tillegg er det gjennomført en caseundersøkelse i ti statlige virksomheter, der det er gjort intervju av en representant for arbeidsgiver og for et utvalg tjenestemannsorganisasjoner.

Hva skjer i lønnspolitikken

- Overgangen til en mer desentralisert lønnspolitikk i staten har ført til at den statlige lønnspolitikken har fått ulikt innhold i de enkelte virksomhetene. De skriftlige dokumentene som omhandler den lokale lønnspolitikken varierer både i innhold og omfang. Det er også stor variasjon i hvilke lønnspolitiske redskaper virksomhetene har valgt å ta i bruk. Flere virksomheter peker på at den lokale lønnspolitikken kan ha et viktig dynamisk element. En lønnspolitikk i stadig utvikling kan skape en dialog mellom partene i virksomheten om mål og virkemidler.
- 80 prosent av virksomhetene har utformet en omforent lokal lønnspolitikk. Flertallet av virksomheter uten en omforent lokal lønnspolitikk er i ferd med å utvikle en slik lønnspolitikk, og bare et fåtall virksomheter oppgir at de ikke har funnet dette hensiktsmessig for virksomheten. 88 prosent av virksomhetene mener deres lønnspolitikk aktivt blir tatt i bruk i de lokale forhandlingene. Virksomheter uten en lokal lønnspolitikk fordeler sjeldnere enn andre virksomheter lønnsmidlene selektivt i 2.3.3-forhandlingene.
- Et stillingsvurderingssystem er tatt i bruk i 34 prosent av de statlige virksomhetene. De aller fleste (75 prosent) har utviklet dette systemet selv. Over 90 prosent av virksomhetene som har tatt i bruk et stillingsvurderingssystem er helt eller delvis enig i at dette er et nyttig redskap i lønnspolitikken. Blant de virksomhetene som ikke har et slikt system oppgir over 60 prosent at de har behov for mer kompetanse i bruk av stillingsvurderingssystemer, tolv prosent er negative til å ta i bruk et stillingsvurderingssystem.

- 28 prosent av de statlige virksomhetene oppgir at de har et personvurderingssystem. 35 prosent av disse virksomhetene har et system som helt eller delvis er basert på poengberegning. Virksomhetene som har tatt i bruk et personvurderingssystem er gjennomgående positive til dette. Blant de som ikke har et personvurderingssystem mener 20 prosent at slike systemer ikke passer i deres virksomhet. 70 prosent oppgir at de har behov for mer kompetanse, mens bare fem prosent er helt negative til å ta i bruk et personvurderingssystem.
- Bruken av medarbeidersamtaler har økt fra 65 prosent av virksomhetene i 1994 til 97 prosent i 2002. Anslagsvis får mellom 60 og 80 prosent av statlige arbeidstakere i dag tilbud om medarbeidersamtale. I 60 prosent av virksomhetene drøftes lønsspørsmål eller utsikter til lønnsøkning ofte eller av og til i medarbeider- eller lønnsamtale.
- 25 prosent av de statlige virksomhetene forsøker å måle effekten av den lokale lønnspolitikken på en systematisk måte. De fleste virksomhetene som måler effekten av lønnspolitikken gjør dette både gjennom å se på turnover, og ved systematisk bruk av sluttintervjuer. De virksomhetene som måler resultatene av lønnspolitikken oppgir oftere enn andre virksomheter at lønnsstatistikk og oversikt over turnover var viktige tema på forberedende møte før de lokale forhandlingene, og bruker dermed statistikk og tallmateriale som en viktig premiss inn mot de lokale lønnsforhandlingene.

Lokale lønnsforhandlinger – organisering og forberedelser

- Ifølge Hovedtariffavtalen skal det gjennomføres et forberedende møte mellom de lokale partene før de årlige lokale forhandlingene starter. 98 prosent hadde gjennomført et slikt møte. Det tema som var sentralt på møtet i flest virksomheter var: organisering og gjennomføring av forhandlingene, lønnspolitikk, samt kriterier for stillings- og personvurdering.
- Arbeidsgivere trekker i stor grad mellomledere med i forberedelsene til lokale forhandlinger. 80 prosent av virksomhetene sier seg helt eller delvis enig i at mellomledere setter opp lister med forslag til hvilke arbeidstakere arbeidsgiver bør prioritere. Mellomledere trekkes i noe mindre grad med under selve forhandlingene.
- Arbeidstakerorganisasjonene fremmer i stor grad sine krav på bakgrunn av lønnskrav med begrunnelse de enkelte medlemmene har sendt inn. Flere tillitsvalgte vi snakket med i caseundersøkelsen mente det var viktig for organisasjonene å få en dialog med arbeidsgiver før kravene utformes. Jo større vekt det legges på personlige kvalifikasjoner i lønnsforhandlingene, jo vanskeligere kan det bli for organisasjonene å prioritere mellom egne medlemmer.
- Mange organisasjoner på forhandlingsstedet ser ut til å gjøre de lokale forhandlingene mer tid- og kostnadskrevende for virksomheten. 28 prosent av virksomhetene har ti eller flere forhandlingsberettigede organisasjoner på forhandlingsstedet,

og 32 prosent av virksomhetene har 16 eller flere personer til stede i forhandlingsmøtene. 93 prosent av de statlige virksomhetene praktiserer felles forhandlingsmøte i lokale forhandlinger, mot 15 prosent i kommunesektoren. Organisasjonene forhandler i langt større grad etter hovedsammenslutningsmodellen i statlige virksomheter enn i kommunesektoren.

- Flere tillitsvalgte gir i caseundersøkelsen uttrykk for at deres egen lønn bør reguleres utenom de regulære forhandlingsrundene. I noen virksomheter sikres tillitsvalgte en lønnsregulering gjennom særavtaler. Jo mer desentralisert forhandlingene blir, jo sterkere vil både arbeidsgivers representant og de tillitsvalgte ha egne interesser knyttet til forhandlingene.

Lønnspolitiske prioriteringer

- Flest arbeidsgivere ga uttrykk for at følgende hensyn var spesielt viktig for arbeidsgiver ved de lokale forhandlingene:
 - Heve enkeltpersoner som gjør en særskilt innsats (81 prosent)
 - Heve enkeltpersoner for å utlikne uønskede interne forskjeller (55 prosent)
 - Heve lønn for å beholde enkeltpersoner (53 prosent)
 - Heve enkeltpersoner på bakgrunn av personvurdering (43 prosent)
- Rundt 20 prosent av virksomhetene oppgir at de har skutt inn mye egne midler i den lokale potten i 2000 og i 2001. Litt over halvparten av disse skjøt inn mye midler begge årene. AAD og enkelte fagdepartementer har bedt virksomhetene være tilbakeholdne med å skyte inn egne midler. Dette har begrenset bruken av egne midler noe.
- 92 prosent av virksomhetene oppgir at de i stor eller nokså stor grad følger opp føringene som er gitt av de sentrale partene.
- Mange arbeidsgivere uttrykker et sterkt behov for å trekke lederstillinger ut av 2.3.3-forhandlingene. I 85 prosent av virksomhetene ble de lokale forhandlingene i 2001 for øverste leder, enten ført på overordnet nivå, eller virksomhetens øverste leder var unntatt Hovedtariffavtalen. Flere virksomheter peker på at det er svært vanskelig å forsvare et ønsket lederlønnsnivå bare gjennom å bruke penger fra den lokale potten.
- Arbeidstakerorganisasjonene kan ha felles interesse av å skyve de uorganiserte ut av den lokale potten. Enkelte fagforeninger hevder at flere ansatte har organisert seg etter å ha sett resultatene av lokale forhandlinger, og at lokale forhandlinger ser ut til å styrke arbeidstakerorganisasjonene.

Virkemiddelbruk og resultater

- Over 90 prosent av virksomhetene førte i løpet av 2001 forhandlinger på særlig grunnlag. Virksomhetene mener bruken av bestemmelsen om å «rekruttere og beholde» (HTA 2.3.4 c) øker. Enkeltvirksomheter rapporterer at det er vanlig å gi langt flere lønnstrinn i 2.3.4-forhandlinger enn i 2.3.3-forhandlinger. Over 90 prosent av virksomhetene sier at 2.3.4-forhandlingene er et nyttig redskap for arbeidsgiver.
- Fem prosent av virksomhetene oppgir at de har inngått produktivitetsavtale. Over 70 prosent av virksomhetene som ikke har inngått slike avtaler, er helt eller delvis enig i at det er vanskelig å måle produktivitetsgevinst i egen virksomhet. Under ti prosent av virksomhetene er helt negativ til bruk av produktivitetslønn.
- 83 prosent av virksomhetene mener de virkemidlene som i dag står til rådighet i lokale forhandlinger i stor grad eller nokså stor grad dekker arbeidsgivers behov. Likevel er det bare fire av åtte virkemidler som brukes i noen særlig grad. De virkemidlene som kan sies å være et mye brukt virkemiddel, er endring av lønnsplasing, enten innenfor lønsspenn eller lønnsrammer, og omgjøring til annen stillingskode.
- Den lokale potten kan fordeles ekstensivt, litt penger til mange, eller den kan fordeles selektivt, mye penger til få. Det er stor spredning på andelen ansatte som har fått lønnstillegg i virksomhetene. I 60 prosent av virksomhetene ble det gitt lokalt lønnstillegg til mellom 18 og 33 prosent av de ansatte. 90 prosent av virksomhetene oppgir at tilleggene hovedsakelig ble gitt som individuelle tillegg. Virksomheter som skyter inn egne midler har oftere enn andre en ekstensiv fordeling av potten. Virksomhetene har inntrykk av at arbeidsgiver i stor eller nokså stor grad har fått gjennomslag for sine prioriteringer i de lokale forhandlingene i 2001.
- Mange virksomheter har tatt i bruk bestemmelsen om lønnsvurdering ved prøvetidens utløp, men oftest benyttes den bare i enkelttilfeller. Det er ulike meninger blant arbeidsgivere om hvor nyttig bestemmelsen er.
- 73 prosent av virksomhetene oppgir at de har erfaringsutveksling med andre virksomheter om lønns- og personalpolitikken. Tolv prosent av virksomhetene oppgir at dette skjer ofte. De fleste virksomhetene deltar i erfaringsutveksling gjennom faste nettverk. Det største behovet for opplæring har virksomhetene innenfor lederkompetanse på mellomledernivå. 70 prosent av virksomhetene oppgir at de har et stort behov eller noe behov for ekstern assistanse eller opplæring innenfor slik lederutvikling. Andre områder med behov for opplæring eller assistanse er: sammenlikning/benchmarking (60 prosent), bruk av stillings- og personvurderingssystem (57 prosent), og utforming/bruk av produktivitetsavtaler (44 prosent).

Lønn som personalpolitisk verktøy

- 88 prosent av virksomhetene er helt eller delvis enig i at arbeidsgiver fokuserer mer på individer enn på grupper i sine prioriteringer. Statlige arbeidsgivere gir uttrykk for at de har stor tro på at individuell lønn virker motiverende. Mange tillitsvalgte tror imidlertid ikke at arbeidsgiver vil legge stor vekt på oppnådde resultater ved fordeling av lønnsporten. Frykt for vilkårlighet og «trynetillegg» driver organisasjonene inn i en argumentasjon for klare og definerte fordelingskriterier.
- Caseundersøkelsen viser at lønnsendringer i justeringsforhandlingene er ikke alltid tilpasset mål og lønnsrelasjoner i den enkelte virksomhet, og gjør det ofte vanskelig å føre en konsekvent lønnspolitikk lokalt. Justeringsforhandlinger fører også til at mange arbeidstakerorganisasjoner og virksomheter forsøker å plassere ansatte i stillingskoder som de tror vil få lønnsøkning i sentrale forhandlinger. Over 50 prosent av virksomhetene er helt eller delvis enig i at sentrale forhandlinger bare skal fastsette generelle tillegg som gjelder for alle. Likevel mener også et stort flertall av virksomhetene at lavlønsgrupper og likelønn mellom kvinner og menn bør løses sentralt. 80 prosent er helt eller delvis enig i at den lokale potten er for liten.
- Virksomhetene er gjennomgående svært skeptiske til å desentralisere de lokale forhandlingene ytterligere i egen virksomhet. Bare ti prosent av virksomhetene førte forberedende (preliminære) forhandlinger i 2000 og 2001. 96 prosent av virksomhetene mener individuell avlønning er et viktig redskap for arbeidsgiver. Likevel er 55 prosent helt eller delvis uenig i at nærmeste overordnet skal ha større innflytelse over lønnsfastsettelsen enn virksomhetens personalledelse. Bare litt over 20 prosent er helt eller delvis enig i at en del av den lokale potten bør avsettes til fordeling av nærmeste overordnede.

Kapittel 1

Innledning

Ved inngangen til 1990-tallet ble et nytt lønssystem introdusert i staten og i kommunene. Det nye lønssystemet som ble tatt i bruk i staten fra 1. mai 1991, var preget av utviklingen av nye styreformer og en ny måte å tenke tjenesteyting og forvaltning på. Regelstyring og detaljregulering ble i stor grad erstattet med målstyring og resultatkrav. Disse styringsformene ble også tatt inn i personalpolitikken. I Stortingsmelding nr. 35 (1991–92), *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*, ble det lagt vekt på forvaltningens evne til omstilling og effektivitet. Det ble vist til utviklingen i andre land og slått fast at «styring etter mål og resultater, kombinert med økt selvstendighet for den enkelte institusjon, skal gjøre det mulig for forvaltningen å tilpasse seg nye endrede brukerbehov og endringer i samfunnsforhold.» (St.meld. nr. 35 (1991–92) s. 30) I denne utviklingen skulle statens personal- og ledelsespolitikk være en «grunnpilar».

Lønnspolitikken er en viktig del av personalpolitikken. Frem til 1991 foregikk, med enkelte unntak, alle lønnsforhandlingene i staten på departementsnivå. Dette søkte den nye forvaltnings- og personalpolitikken å endre. Målet var å gi de statlige virksomhetene økt lokal handlefrihet, og mulighet til å utforme en lønnspolitikk tilpasset de lokale behovene. Virksomhetene skulle gjennom det nye lønssystemet få et større ansvar for å anvende ressursene på en best mulig måte for å nå virksomhetens mål. Ledere og lokale tillitsvalgte skulle få større innflytelse over lønnsfastsettelsen.

Problemstillinger

Lønssystemet i staten skal ivareta både hensynet til effektivitet, og til legitimitet og rettferdighet. Det skal bidra til at de statlige virksomhetene klarer å rekruttere og beholde kvalifiserte medarbeidere, gjennomføre nødvendige omstillinger, og styrke kvaliteten og effektiviteten på de tjenestene virksomhetene leverer.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har sammen med de enkelte fagdepartementer et ansvar for å følge opp statlige virksomheter, og bidra til at de etablerer hensiktsmessige styringsformer. AAD arbeider også med å utvikle avtaleverket og tilpasse dette de statlige virksomhetenes behov for virkemidler i lønns- og personalpolitikken. Departementet har kontakt med statlige arbeidsgivere i ulike fora, og har etablert møteplasser og årlige konferanser for blant annet å ivareta utveksling av erfaring og kunnskap mellom statlige arbeidsgivere.

I arbeidet med å utvikle en lønns- og personalpolitikk i staten, er det viktig med kunnskap om hvordan den lokale lønnspolitikken fungerer i praksis, og hvilke erfaringer partene har med bruk av de ulike forhandlingsordningene. AAD har i den forbindelse fått gjennomført flere forskningsprosjekter. I denne rapporten skal vi se på hvordan bestemmelsene om lokale lønnsforhandlinger benyttes i staten, og hvilke erfaringer de ulike partene har gjort. Følgende problemstillinger vil stå sentralt i fremstillingen:

- Hvordan har statlige virksomheter arbeidet med å utvikle en lokal lønnspolitikk, og hvilke redskaper har de valgt å ta i bruk i den lokale lønnspolitikken?
- Hvordan er de lokale forhandlingene organisert, og hvordan forbereder arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjonene seg på forhandlinger?
- Hvordan brukes de ulike bestemmelsene om lokal lønnsfastsetting som finnes i Hovedtariffavtalen?
- Hva mener arbeidsgiver det er viktig å prioritere i de lokale lønnsforhandlingene?
- I hvilken grad tar statlige arbeidsgivere i bruk de virkemidlene som finnes i avtaleverket?
- Hvilke erfaringer har virksomhetene med bruk av ulike virkemidler i lokale lønnsforhandlinger, og mener de virkemidlene dekker arbeidsgivers behov?
- Hva er forutsetningene for å kunne bruke lønn som personalpolitisk verktøy i staten? Hva er holdningene til individuell lønn? Hvilken rolle skal de sentrale partene spille, og er den lokale potten stor nok?
- Hvordan påvirker desentralisering perspektivene i den lokale lønnspolitikken i staten?

Denne undersøkelsen er en undersøkelse av statlige arbeidsgivere. Det er i første rekke arbeidsgivers syn og holdninger vi presenterer her. Datamaterialet er hentet inn gjennom en spørreundersøkelse rettet til alle de lokale forhandlingsstedene i staten, og en caseundersøkelse av ti statlige virksomheter. I caseundersøkelsen har vi gjennomført intervjuer med representanter for arbeidsgiver og et utvalg av tillitsvalgte i hver virksomhet.

Det er ikke lett å sammenlikne statlige virksomheter. For det første kan det være vanskelig å skille ut hva som er en egen statlig virksomhet. For det andre vil slike virksomheter ha forskjellig størrelse og oppgaver. Bare i et utvalg av disse virksomhetene vil det føres lokale forhandlinger. I avsnittet nedenfor blir det redegjort nærmere for hvordan begrepet *virksomhet* er brukt i denne rapporten.

Metode

Denne undersøkelsen bygger på en spørreundersøkelse rettet til alle statlige forhandlingssteder, og en caseundersøkelse av ti statlige virksomheter.

Spørreundersøkelsen

Lokale forhandlinger i staten foregår innenfor såkalte *forhandlingsområder*. I tariffperioden 2000–2002 var det cirka 250 slike forhandlingsområder. Disse er fastsatt av staten etter drøftelser med de sentrale partene, og er listet opp i Hovedtariffavtalen. Forhandlingene for de ulike forhandlingsområdene foregår på et *forhandlingssted*. For eksempel er departementene et eget forhandlingsområde. Men i tillegg er departementene også forhandlingssted for underliggende etater som ikke selv har fullmakt til å forhandle.

Spørreskjema ble sendt til alle de 235 forhandlingsstedene i staten. Dette sikret at arbeidsgiver ved alle forhandlingsstedene fikk mulighet til å fylle ut skjema. Alle ble bedt om å svare på vegne av forhandlingsområdet, bortsett fra departementene, som bare skulle svare på vegne av egen virksomhet. Det vil si at andre virksomheter som det forhandles for i departementet, ikke inngår i undersøkelsen.

På denne måten fikk vi dekket alle virksomhetene i staten, bortsett fra de underliggende etatene som hadde et departement som forhandlingssted. Dette er i dag bare noen få mindre virksomheter. Fremgangsmåten sikret også at samme person ikke måtte svare på skjema flere ganger, eller svare for virksomheter der kjennskapet til personalpolitikken var dårlig.

Vi har i denne rapporten valgt å kalle enhetene i spørreundersøkelsen for *virksomheter*. Hva som er en virksomhet vil variere etter hvordan forhandlingsområdene er delt inn. For eksempel vil Aetat, Arbeidsdirektoratet med underliggende driftsenheter (fylkesarbeidskontorene) være én virksomhet. I Skatteetaten vil derimot Skattedirektoratet være egen virksomhet. Det samme vil fylkesskattekontorene med de underliggende likningskontorene. Siden fylkesskattekontorene og fylkestrygdekontorene er egne forhandlingsområder, vil Skatte- og Trygdeetaten være representert med mange enheter i data-materialet. Dette er det viktig å være klar over når en ser fordelingen av svar i undersøkelsen. En liste over de forhandlingsstedene som fikk tilsendt spørreskjema finnes som vedlegg.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført av Opinion for Fafo. Spørreskjema ble utformet av Fafo i samarbeid med Opinion, og etter samtaler med oppdragsgiver. Datainn-samlingen foregikk i perioden januar til februar 2002. Det ble sendt ut 235 spørreskjema, og gjennomført én purrerunde. Opinion mottok svar fra 221 forhandlingssteder, noe som gir en svarprosent på 94 prosent. Dette er meget høyt, og gjør undersøkelsen representativ for forhandlingsstedene.

Ved utsendelse ba vi om at den som har hatt hovedansvaret for de lokale forhandlingene på forhandlingsstedet/-området, eventuelt den som har bistått forhandlingsleder under forhandlingene, fylte ut skjema. I tabell 1.1 ser vi at dette i over halvparten av virksomhetene var personalleder. I 13 prosent av virksomhetene var det leder av virksomheten som svarte på skjema.

Tabell 1.1 Hvilken stilling har den som svarer på spørreskjema?

Leder av virksomheten	13 %
Personalleder i virksomheten	54 %
Saksbehandler	12 %
Rådgiver	17 %
Annet	4 %
Totalt	100 %
Antall svar	212

De aller fleste som svarte på spørreskjema hadde deltatt i arbeidsgivers forhandlingsdelegasjon i flere år. Bare ti prosent hadde deltatt i bare ett år, og to prosent oppga at de ikke hadde deltatt i lokale forhandlinger i den aktuelle virksomheten. Det er dermed personer med godt kjennskap til de lokale forhandlingene som har svart på skjema.

Vi skal merke oss at det i hovedsak er stabsledere eller ansatte i stab, ikke linjeledere, som har svart på skjema. Dette gjenspeiler den organiseringen av ansvaret for lønns- og personalpolitikken vi finner i statlige virksomheter, og vil selvfølgelig i noen grad farge de holdninger og synspunkter som kommer til uttrykk i undersøkelsen.

For å få et noe bredere bilde av de ulike statlige virksomhetene, supplerte vi datamaterialet med registerdata fra Statens sentrale tjenestemannsregister (SST). Dette var blant annet informasjon om antall ansatte i virksomhetene, gjennomsnittsalder, gjennomsnittlig månedsfortjeneste, antall kvinner og antall deltidsansatte. I undersøkelsen har vi brukt en rekke bakgrunnsvariabler. Disse er listet opp i tabell 1.2.

Tabell 1.2 Bakgrunnsvariabler.

• Antall ansatte (gruppert)	Registerdata
• Antall årsverk (gruppert)	Registerdata
• Gjennomsnittlig månedsfortjeneste (gruppert)	Registerdata
• Antall virksomheter i forhandlingsområdet (gruppert)	Registerdata
• Antall kvinner i virksomheten (gruppert)	Registerdata
• Andel deltidsansatte (gruppert)	Registerdata
• Gjennomsnittsalder (gruppert)	Registerdata
• Andel som fikk opprykk i 2.3.4-forhandlinger (gruppert)	
• Andel som fikk lønnstillegg i 2.3.3-forhandlinger (gruppert)	
• Hvor vidt det ble ført prelimnære lokale forhandlinger i forhandlingsområdet	
• Hvor mange forhandlingsberettigede organisasjoner (gruppert)	
• Hvorvidt det føres forhandlinger etter «hovedsammenslutningsmodellen»	
• Har virksomheten inngått produktivitetsavtale	
• Har virksomheten utformet en lokal lønnspolitikk	
• Har virksomheten tatt i bruk et stillingsvurderingssystem	

Caseundersøkelsen

For å få et bredere bilde å tolke informasjonen fra spørreundersøkelsen i, og for å få frem ulike erfaringer knyttet til den lokale lønnspolitikken i staten, valgte vi å gjennomføre en caseundersøkelse i tillegg til spørreundersøkelsen. Virksomhetene som ble valgt ut til caseundersøkelsen er listet opp i tabell 1.3.

Tabell 1.3 Virksomheter i caseundersøkelsen.

-
- Aetat
 - Arkivverket
 - Brønnøysundregistrene
 - KRD
 - Kristiansand politidistrikt
 - NTNU
 - Oljedirektoratet
 - Oslo likningskontor og folkeregister
 - Tolletaten
 - Universitetet i Tromsø
-

I hver av virksomhetene ble det gjennomført intervju med en representant for arbeidsgiver. I de fleste tilfellene var dette virksomhetens personalleder. Enkelte av intervjuene foregikk som gruppeintervju, der flere representanter fra arbeidsgiversiden deltok. I tillegg ble det gjennomført intervju med representanter for et utvalg tjenestemannsorganisasjoner i hver virksomhet. Dette kunne variere fra to til fire organisasjoner. Organisasjonene stilte enkelte steder med flere informanter. Totalt ble det gjennomført 37 intervjuer med totalt 43 personer.

I denne rapporten har vi ikke laget noen presentasjon av virksomhetene hver for seg. De er trukket frem som eksempler der ulike sider ved lønnspolitikken eller de lokale forhandlingene blir belyst. I tillegg har vi brukt sitater fra arbeidsgivere og tillitsvalgte for å illustrere et poeng eller vise bredden i synspunkter. Disse sitatene er anonymisert der det ikke har betydning for meningssammenhengen at leseren vet hvilken virksomhet vedkommende representerer.

Kapittel 2

Hva skjer i lønnspolitikken?

Tjenestetvistloven og Hovedtariffavtalen i staten (HTA) legger de ytre rammene for hvordan den lokale lønnspolitikken skal utøves. I Hovedtariffavtalen heter det at statens lønnssystem forutsetter at de lokale partene har en egen lokal lønnspolitikk. De lokale partene har i fellesskap ansvar for å utvikle den lokale lønnspolitikken, og gjøre den til et virkemiddel for å nå virksomhetens mål. Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har sammen med de andre fagdepartementene et overordnet ansvar for å bidra til at de overordnede målsettingene med den lokale lønnspolitikken realiseres.

I 1999 foretok Riksrevisjonen en gjennomgang av departementenes arbeid med den lokale lønnspolitikken, både innenfor eget forhandlingsområde og overfor underliggende etater. Riksrevisjonen konkluderte blant annet med at det var grunn til å tro «at det i departementene er ulik vilje til generelt sett å føre en personalpolitikk hvor lønnspolitikk er et sentralt virkemiddel» (Riksrevisjonen 1999:3). Riksrevisjonen pekte også på at de lønnspolitiske virkemidlene, som en egen lokal lønnspolitikk og en tilgjengelig statistikk over turnover, i varierende grad var på plass. Riksrevisjonen mente dette medførte at departementene har «ulike forutsetninger for å kunne bruke lokale lønnsforhandlinger som et sentralt virkemiddel i personalpolitikken» (Riksrevisjonen 1999:3).

Etter over et tiår med nytt lønnssystem i staten, og i lys av Riksrevisjonens kritikk, er det grunn til å reise spørsmål om hva virksomhetene har gjort i arbeidet med å utvikle en lokal lønnspolitikk. Hvilke redskaper har de valgt å bruke?

I dette kapitlet skal vi se på virksomhetenes arbeid med å utvikle en lokal lønnspolitikk, og vi vil behandle følgende elementer:

- Hva er en lokal lønnspolitikk i staten?
- Har virksomhetene utformet en omforent lokal lønnspolitikk?
- Er det tatt i bruk stillings- eller personvurderingssystemer?
- I hvilken grad brukes medarbeidersamtaler?
- I hvilken grad forsøker virksomhetene å måle resultatene av den lokale lønnspolitikken gjennom å se på turnover eller bruke sluttintervjuer?

Hensikten med å åpne for utvikling av en lokal lønnspolitikk i staten var å gi virksomhetene frihet til å finne de mål og virkemidler som best var tilpasset lokale behov. Det finnes derfor ingen oppskrift på en «riktig» lokal lønnspolitikk. Gjennom å se på disse elementene kan vi imidlertid danne oss et bilde av hvordan statlige virksomheter faktisk utøver sin arbeidsgiverrolle, og hvilke redskaper de har valgt å bruke i den lokale lønnspolitikken.

Hva er en lokal lønnspolitikk?

Da det nye lønssystemet i staten ble introdusert i 1991, fikk de sentrale avtalepartene et ansvar for å legge til rette for lokale lønnsforhandlinger. Ved tariffrevisjonen i 1991 ble Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Hovedsammenslutningene og Norsk lærerlag enige om å opprette en partssammensatt gruppe som blant annet skulle «utarbeide veiledende retningslinjer for utforming av lokal lønnspolitikk» (Innstilling 1992:5). For å fremskynde arbeidet med en lokal lønnspolitikk, nedsatte de sentrale partene igjen i 1994 en arbeidsgruppe som skulle komme med forslag som kunne bidra til å styrke arbeidet med den lokale lønnspolitikken i staten (Innstilling 1995).

Overgangen fra en sentralisert til en mer desentralisert lønnspolitikk i staten er klart preget av det sentrale forhandlingssystemet og partsrelasjonene her. Vi ser for eksempel at de to sentrale retningslinjene som er utarbeidet om lokal lønnspolitikk i staten, er utarbeidet av partssammensatte grupper. Den gjensidige avhengigheten som partene i staten har hatt sentralt, har de i disse dokumentene forsøkt å etablere også lokalt, gjennom å understreke at den lokale lønnspolitikken «skal utformes av den lokale arbeidsgiver og de berørte tjenestemannsorganisasjonene i fellesskap» (Innstilling 1992:9). Dette gjentas med en noe annen ordlyd i Hovedtariffavtalen og i innstillingen fra det partssammensatte utvalget fra 1995. Denne oppfordringen har vært så sterk, at både arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjoner lokalt i mange tilfeller oppfatter den lokale lønnspolitikken som et avtaledokument. Dette var ikke statens mening i utgangspunktet. De sentrale partene forsøkte i innstillingen fra 1992 å etablere en «rettslig status» for den lokale lønnspolitikken, der det eksplisitt blir sagt at avtalerettslige begreper som «forhandlinger» og «drøftinger» ikke kan brukes. Utviklingen av en lokal lønnspolitikk faller heller ikke inn under arbeidsgivers styringsrett, ifølge innstillingen (Innstilling 1992:9). Et vanlig uttrykk for den stillingen lønnspolitikken har i partssamarbeidet, er derfor blitt «omforent».

Anbefalingene de sentrale partene har gitt gjennom de to innstillingene, har preget utviklingen av den lokale lønnspolitikken i staten. Innstillingene tar i stor grad et tradisjonelt personaladministrativt utgangspunkt, der rekruttering og kompetanseutvikling er de sentrale oppgavene. Både i innstillingen fra 1992 og fra 1995 heter det at lønn skal være et virkemiddel til å rekruttere, utvikle og beholde kvalifiserte medarbeidere (Innstilling 1995:8). Innstillingene viser til at lønnspolitikken bør ses i sammenheng med virksomhetens mål og strategier, og knytter med det an til tenkning om strategisk personalledelse som ble utviklet på begynnelsen av 1990-tallet. Bare i mindre grad kommer et drifts- eller produksjonsperspektiv frem i innstillingene, med direkte produktivitetsfremmende lønnstiltak som bonusordninger eller andre produktivitetstiltak. Innstillingene om lokal lønnspolitikk fra de sentrale partene er rettet inn mot veiledning og opplæring. Både av form og innhold er de utformet med henblikk på å rettlede og påskynde utviklingen av en lokal lønnspolitikk. Det legges ikke noen fast norm til grunn for den lokale lønnspolitikken, men understrekes at den må tilpasses de lokale behovene (Innstilling 1995:10).

Eksempler på lokal lønnspolitikk

I Hovedtariffavtalen slås det fast at statens lønssystem forutsetter at de lokale partene har en lokal lønnspolitikk. De sentrale partene oppfordrer de lokale partene til å komme frem til en felles plattform. Hva en lokal lønnspolitikk skal inneholde, sier Hovedtariffavtalen ikke noe om. Etter å ha gått gjennom et utvalg lønnspolitiske dokumenter, kan vi konkludere med at lønnspolitikken varierer sterkt både i omfang og i innhold fra virksomhet til virksomhet.

Alle de ti virksomhetene i vår caseundersøkelse ga uttrykk for at de hadde en lokal lønnspolitikk. Noen virksomheter la frem omfattende dokumenter som beskrev både målsettinger, prosedyrer og kriterier for lønnsvurdering, mens andre pekte på at den lokale lønnspolitikken verken var et omfattende eller viktig dokument.

Vi finner gjerne to typer av elementer i de dokumentene som beskriver den lokale lønnspolitikken: målformuleringer og prosedyreregler.

Mange av dokumentene har formuleringer som legger vekt på mål og resultater i den lokale lønnspolitikken. Det vanligste er en relativt generell beskrivelse som omhandler rekruttering og motivering. Et eksempel kan hentes fra *Avtale om lokal lønnspolitikk i arkivverket 1998*:

«Hensikten med Arkivverkets lønnspolitikk er å rekruttere, utvikle og beholde kvalifiserte og motiverte medarbeidere som kan bidra til at etaten og den enkelte virksomhet når sine mål, slik disse er formulert i etatens planverk.»

En langt mer uvanlig målformulering finner vi i Oljedirektoratets lokale lønnspolitikk. Her står det eksplisitt at etaten har en ambisjon om «en markedsrelatert lønnspolitikk», og at «sammenlikningen skjer mot Statoil som et statlig eiet oljeselskap» (Oljedirektoratet 1998:3, 5). Dokumentet er noen år gammelt, og denne ambisjonen er nå forlatt, eller moderert, etter at Statoil ble privatisert. Likevel viser det lønnspolitiske dokumentet at virksomheten har gått langt i å sette opp konkrete mål for lønnspolitikken. Dokumentet peker også på at Oljedirektoratet må styrke de økonomiske rammene for lokale forhandlinger med egne midler, for å oppnå målene.

De aller fleste lønnspolitiske dokumentene dreier seg imidlertid mest om prosedyrer, relasjoner og kriterier: hvilken informasjon som skal foreligge før forhandlingsstart, når og hvordan krav skal legges frem, og hvordan resultatene av forhandlingene skal offentliggjøres. Dette er den andre typen elementer. Et eksempel på hvordan en lønnspolitisk plan beskriver relasjoner mellom stillinger, finner vi i Tolletaten. Her listes stillingskategorier og stillinger opp i nivåer, og det er angitt hvor mange lønnstrinn det bør være mellom hvert stillingsnivå. Det understrekes at disse lønnsrelasjonen skal være «retningsgivende... på lang sikt», og ikke kan ventes oppfylt til enhver tid. Som ventet fører en slik konkretisering av lønnsrelasjoner fort til at grupper mer enn individer havner i sentrum i de lokale forhandlingene. I Tolletaten var både ledelsen og arbeidstakerorganisasjonene oppmerksom på at lønnspolitikken i etaten har vært mer gruppeorientert enn det som er vanlig i staten for øvrig.

Stillingsvurdering

I mange statlige virksomheter spiller stillingsbeskrivelser en stor rolle. Stillingsvurdering defineres av de sentrale partene i staten som «en standard for de ulike stillinger som finnes i virksomheten». Arbeidsoppgaver, krav til utdanningskompetanse og arbeidserfaring, og krav til personlige ferdigheter, er elementer som inngår i en slik standard (Innstilling 1992:16).

Stillingsbeskrivelser brukes gjerne som målestokk for de individuelle lønnskravene som stilles. I den lønnspolitiske planen ved Brønnøysundregistrene står det at oppnormering av lønn på personlig grunnlag krever mer enn «en jevnt bra arbeidsinnsats som fyller den enkelte stillings krav» (Brønnøysundregistrene 2001). Den som skal få lokalt lønnstillegg må altså ha gjort en innsats ut over det normale. Brønnøysundregistrene har tatt i bruk et stillingsvurderingssystem for å beskrive hva som forventes av hver enkelt stilling, og har med utgangspunkt i et samarbeid med PA Consulting Group, og opplysninger om lønnspolitikken i andre statlige og kommunale virksomheter, utviklet et lokalt tilpasset stillingsvurderingssystem. Dette er utgangspunkt for virksomhetens lønnspolitikk. Systemet inneholder en stillingsbeskrivelse, et stillingsvurderingsverktøy (PA monitor), den skriftlige lønnspolitikken, og et system for personvurdering.

Personvurdering

Personvurdering er tatt i bruk i flere av de casevirksomhetene vi besøkte. I innstillingen fra 1992 defineres dette som en vurdering av «den enkelte ansatte i forhold til stillingen». Kompetanse er en sentral faktor. Andre faktorer er idérikdom, beslutningsevne, arbeidsprestasjoner, evne til samarbeid og kommunikasjon, fleksibilitet og serviceinnstilling (Innstilling 1992:18).

Det er stor variasjon i hvilken grad virksomhetene benytter personvurdering. I en viss forstand blir personer alltid vurdert i tilfeller der lønnstilleggene gis på individuelt grunnlag. Kriteriene som legges til grunn kan være knyttet til personlige kvalifikasjoner, innsats eller resultater, og vurderingen kan være mer eller mindre formell og systematisk. En enkel variant av personvurdering er opplisting av kriterier som skal legges til grunn ved vurdering av lønnsopprykk. Dette finner vi eksempel på i lønnspolitikken for Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Der heter det at det skal legges vekt på jobbutførelse:

- utvikling av jobbens innhold og betydning
- ivaretagelse/utførelse av stillingens ansvar og arbeidsområde
- effektivisering og rasjonalisering av jobbutførelsen
- initiativ, selvstendighet og fleksibilitet i arbeidet

Bruken av flere av disse kriteriene innebærer en personvurdering. En mer systematisk personvurdering foregår likevel ikke ved NTNU. Et fast system for personvurdering finner vi derimot i Skatteetaten. Ved Oslo likningskontor og folkeregister skal det være gjennomført en formell personvurdering for alle ansatte som ledelsen fremmer krav om lønnstillegg for. Personvurderingene skal foregå utenom medarbeidersamtalen (men

foregår gjerne i tilknytning til denne), og ved bruk av et eget skjema for personvurdering. Skjema skal være gjennomgått med medarbeideren før det sendes videre. I denne vurderingen inngår blant annet:

- arbeidsresultat
- arbeidsutførelse
- kompetanseutnyttelse
- arbeidsholdninger
- ledelse

Hver av disse områdene skal kommenteres og gis en karakter på en skala med fem trinn fra «ikke tilfredsstillende» via «et forventet godt nivå» til «et svært godt nivå».

Eksempelene viser at lokal lønnspolitikk i staten kan ha et svært varierende innhold og en varierende detaljgrad. Det er stor variasjon i hvilke redskaper virksomhetene har trukket inn i den lokale lønnspolitikken. Dette kan være en konsekvens av ulike lokale behov, men kan også skyldes lokale kulturer, og varierende vilje eller evne til å ta de ulike redskapene i bruk.

Det er viktig å merke seg at den lokale lønnspolitikken kan ha et dynamisk element. Over tid vil både holdninger til lokal lønnsdanning og de ulike rammebetingelsene endres. Det fører til at lønnspolitikken og virkemiddelbruken også endres. Ofte vil selve prosessen med å utforme lønnspolitikken og kriteriene for lønnsvurdering være en viktig del av det forarbeidet som åpner for effektive og målrettede lønnsforhandlinger. En av de tillitsvalgte vi snakket med uttrykte det slik:

«Lønnspolitikken blir revidert nesten hvert år. Det er et omfattende arbeid, men nyttig. Vi har vært invitert av ledelsen til å komme med innspill. Dette foregår nesten som en forhandling. [...] Jeg vurderer dette som et felles dokument. Jeg tar ikke avstand fra innholdet [...selv om noe] tolkes forskjellig.»

Oppsummering

- Den lokale lønnspolitikken varierer både i innhold og omfang. De lønnspolitiske dokumentene omhandler ofte generelle målformuleringer for lønnspolitikken og prosedyreregler for forhandlingene.
- Det er stor variasjon i hvilke lønnspolitiske redskaper virksomhetene har valgt å ta i bruk. Systemer for stillingsvurdering og personvurdering er tatt i bruk i mange virksomheter som et viktig element i den lokale lønnspolitikken.
- Den lokale lønnspolitikken kan ha et viktig dynamisk element. En lønnspolitikk i stadig utvikling kan skape en dialog mellom partene i virksomheten om mål og virkemidler.

Mange har utformet en omforent lønnspolitikk

Hvor mange virksomheter har utformet en omforent lokal lønnspolitikk? Hvilke virksomheter er det som ikke har gjort dette?

I 1994 gjennomførte en sentralt partssammensatt arbeidsgruppe en mindre undersøkelse om arbeidet med lokal lønnspolitikk i statlige virksomheter. Det var den gang 125 forhandlingssteder i staten. I undersøkelsen svarte 54 prosent at de hadde utviklet en felles lokal lønnspolitikk (Innstilling 1995:23).

Siden den gang har det blitt opprettet en rekke nye forhandlingssteder. I 2001 var det 235 forhandlingssteder i staten. Åtti prosent av disse oppgir at de har utformet en omforent lokal lønnspolitikk, 18 prosent oppgir at de ikke har en omforent lønnspolitikk, og to prosent er ikke sikker.

Vi kan dermed peke på en betydelig økning de siste fem til syv årene i antallet virksomheter som har utviklet en omforent lønnspolitikk. Ikke bare har andelen økt fra 54 til 80 prosent, men også antallet virksomheter med lokal forhandlingsrett har økt, slik at det i dag trolig er over 180 statlige virksomheter med omforent lokal lønnspolitikk, mot 70 for syv år siden.

Hva er det som kjennetegner det mindretallet virksomheter som ikke har en omforent lokal lønnspolitikk? Har de noe felles, og hvorfor har de ingen lønnspolitikk? Svar på disse spørsmålene kan kanskje si oss noe om hvilke forhold som påvirker arbeidet med utvikling av en lokal lønnspolitikk.

Vi kan ikke se at størrelse spiller noen rolle. Det finnes både store og små virksomheter blant de som ikke har fått utformet en omforent lokal lønnspolitikk. Den faktoren som ser ut til å bety noe er lønnsnivået i virksomheten.

Tabell 2.1 Prosentvis andel virksomheter med og uten omforent lønnspolitikk fordelt etter gjennomsnittlig månedsfortjeneste i virksomhetene. Svarkategori «ikke sikker» er tatt ut.

		Gjennomsnittlig månedsfortjeneste		
		Under 23500 kroner	23500 – 25999 kroner	26000 kroner eller mer
Har virksomheten utformet en omforent lokal lønnspolitikk?	Ja	68 %	88 %	89 %
	Nei	32 %	12 %	11 %
Sum		100 %	100 %	100 %
Antall svar		62	86	61

Av tabell 2.1 ser vi at det blant virksomhetene med en gjennomsnittlig månedsfortjeneste under 23 500 kroner er en langt større andel virksomheter uten en omforent lokal lønnspolitikk.

En mulig forklaring kan være sammensetningen av enhetene i datamaterialet. En stor andel av forhandlingsområdene i staten utgjøres av fylkesskattekontorene og fylkestrygdekontorene. Dette er virksomheter der gjennomsnittlig lønnsnivå kan ligge under 23 500 kroner. Trolig er det flere av disse som har oppgitt at de ikke har utformet en egen lokal lønnspolitikk. Skatteetaten har utformet en felles lønnspolitikk for etaten, og mange av fylkesskattekontorene følger trolig denne. Dette kan være én av grunnene til at

mange virksomheter, særlig der gjennomsnittlig månedsfortjeneste er lav, oppgir at de ikke har en omforent lønnspolitikk i virksomheten.

Vi finner også andre årsaker til at virksomheten ikke hadde en omforent lønnspolitikk. På spørsmål om hva som var årsaken, svarte hele 58 prosent av de 40 virksomhetene dette gjaldt, at arbeidet var påbegynt, men ikke ferdig. Femten prosent hadde ikke hatt tid og ressurser til å sette i gang arbeidet, mens 13 prosent ikke hadde funnet det hensiktsmessig for virksomheten. Bare 13 prosent oppga at grunnen var at det ikke hadde vært mulig å komme til enighet med alle organisasjonene. Det er altså liten grunn til å peke på motstand fra organisasjonene alene som årsak til at virksomheten ikke har en omforent lønnspolitikk. Arbeidsgiver må ta et hovedansvar der dette mangler. Årsakene kan være flere. Det kan skyldes budsjettmessige forhold, manglende kompetanse, eller det kan skyldes et bevisst valgt fra arbeidsgivers side. Tidspunktet for når virksomheten fikk delegert forhandlingsfullmakt, kan også ha betydning for hvor langt virksomheten er kommet i arbeidet med å utvikle en omforent lokal lønnspolitikk. Litt over fire prosent av virksomhetene i utvalget oppgir at de har utviklet en egen skriftlig lønnspolitikk som de ikke vil betegne som omforent.

Vi kan konkludere med at mange virksomheter i staten har utformet en lokal omforent lønnspolitikk. Vi finner også en større sannsynlighet for at virksomheter med lav gjennomsnittslønn ikke har en omforent lønnspolitikk, enn virksomheter med en høyere gjennomsnittslønn.

Oppsummering

- 80 prosent av virksomhetene har utformet en omforent lokal lønnspolitikk. Det innebærer en betydelig økning i perioden fra 1994 til 2001.
- Virksomheter med lav gjennomsnittslønn har sjeldnere enn andre en omforent lokal lønnspolitikk.
- Flertallet av virksomheter uten en omforent lokal lønnspolitikk er i ferd med å utvikle en slik lønnspolitikk.

Hvilken rolle spiller den lokale lønnspolitikken?

Hvilken betydning har den omforente lønnspolitikken for virksomheten? Tre informanter hadde ulike syn på i hvilken grad lønnspolitikken hadde betydning i lønnsforhandlingene. To arbeidsgivere og en tillitsvalgt uttrykte det slik:

«Det hadde ikke skjedd noe annet om vi ikke hadde hatt den lønnspolitiske planen.» (arbeidsgiver)

«Vi vil at lønnspolitikken skal ha betydning. Det er viktig å prioritere. Rette inn mot prestasjon.» (arbeidsgiver)

«Lønnspolitikken blir ikke så flittig brukt. Den er mer overordnet.» (tillitsvalgt)

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at arbeidsgiverne mener lønnspolitikken blir tatt i bruk. Trettitre prosent av arbeidsgiverne svarte at virksomhetens lønnspolitikk i stor grad ble aktivt tatt i bruk i de lokale 2.3.3-forhandlingene. Femtifem prosent av virksomhetene mente lønnspolitikken ble tatt i bruk i nokså stor grad. Det var bare tolv prosent som mente lønnspolitikken ble tatt i bruk i nokså liten grad, eller i liten eller ingen grad.

I datamaterialet fra spørreundersøkelsen fant vi et forhold til som varierte med om virksomhetene hadde lønnspolitikk eller ikke. Det var hvordan pengene ble brukt i de lokale 2.3.3-forhandlingene. Vi stilte spørsmål til virksomhetene om hvor mange ansatte som fikk lønnstillegg i 2001, og beregnet deretter hvor mange prosent av de ansatte som mottok slikt lønnstillegg. Vi måtte dessverre utelate en del enheter på grunn av kodingsproblemer.¹ Deretter delte vi virksomhetene inn etter om de hadde gitt få og store tillegg, eller mange og små tillegg.

Tabell 2.2 Prosentvis andel virksomheter med og uten omforent lønnspolitikk fordelt etter hvor stor andel av virksomhetens ansatte som fikk lokalt lønnstillegg.

		Andel ansatte som fikk lønnstillegg		
		Under 23 prosent	23–31,99 prosent	32 prosent eller mer
Har virksomheten utformet en omforent lokal lønnspolitikk?	Ja	90 %	91 %	69 %
	Nei	10 %	9 %	31 %
	Sum	100 %	100 %	100 %
Antall svar		40	35	39

I tabell 2.2 er virksomhetene fordelt etter om det i forhandlingene er gitt lønnstillegg til under 23 prosent av de ansatte, mellom 23 og 32 prosent av de ansatte, og over 32 prosent av de ansatte. Dersom under 23 prosent har fått tillegg, går vi ut fra at det er gitt store tillegg. Potten er i utgangspunktet like stor i alle virksomheter, sett i forhold til størrelsen på lønnsmassen. De virksomhetene som havner i gruppen «32 prosent eller mer», er virksomheter der mange ansatte har fått lokalt lønnstillegg. En arbeidsgiver uttrykte det slik: «Som oftest blir det lokale tillegget smurt tynt utover. Det gis ett eller maks to lønnstrinn.»

Tabellen viser at dette ofte blir resultatet i virksomheter uten en omforent lokal lønnspolitikk. En bred, eller ekstensiv, fordeling av midlene kan selvfølgelig være en valgt strategi. Det er imidlertid grunn til å tro at det er vanskeligere å få gjennomført forhandlingene med en selektiv profil, dersom det ikke foreligger en lønnspolitikk partene er enige om.

¹ Virksomhetene ble bedt om å angi hvor mange ansatte som fikk lønnstillegg i de lokale 2.3.3-forhandlingene i 2001, enten i prosent eller i antall. Variabelen fremkommer ved at antall ansatte som har fått lønnstillegg beregnes i prosent av antall ansatte i virksomheten. Svarene ble sjekket mot registerdata, og etter kvalitetssikring ble antallet enheter for denne variabelen redusert til 117. Det er derfor noe større usikkerhet forbundet med bruk av denne variabelen.

Vi kan konkludere med at de aller fleste arbeidsgivere mener virksomhetens lønnspolitikk aktivt blir tatt i bruk i de lokale forhandlingene. Et mindretall mener at lønnspolitikken ikke har så stor direkte betydning i lønnsforhandlingene. Av spørreundersøkelsen ser vi at virksomheter uten en omforent lønnspolitikk, langt hyppigere enn andre forde-ler den lokale potten gjennom få lønnstrinn fordelt på et stort antall ansatte.

På spørsmål om arbeidsgiver bør få større spillerom til å utvikle en egen lønnspolitikk som ikke nødvendigvis behøver å være omforent, oppga 33 prosent at de var helt enig i dette, 40 prosent sa seg delvis enig, mens henholdsvis 19 og seks prosent var delvis eller helt uenig i dette. Svarene viser at mange arbeidsgivere i staten kan føle behov for større frihet til å utvikle en egen lønnspolitikk, enn det kravet om en omforent lønnspolitikk i dag åpner for.

Oppsummering

- De aller fleste arbeidsgiverne (88 prosent) mener virksomhetenes lønnspolitikk aktivt blir tatt i bruk i de lokale forhandlingene.
- Virksomheter uten en lokal lønnspolitikk fordeler langt oftere enn andre virksomheter lønnsmidlene ekstensivt (få lønnstinn på mange ansatte) i 2.3.3-forhandlingene.

Stillingsvurdering og personvurdering

De sentrale partene har i sine innstillinger om lokal lønnspolitikk i staten lagt vekt på bruk av stillings- og personvurderingssystemer. Dette er særlig fremtredende i innstillingen fra 1992. Der uttaler de sentrale partene at det er «nødvendig med en systematisk vurdering i to trinn – stillinger og medarbeidere», for å bruke mulighetene som ligger i lønnsystemet (Innstilling 1992:16).

I caseundersøkelsen fant vi elementer av stillings- eller personvurderingssystemer i flere av virksomhetenes lønnspolitiske dokumenter.. Universitetet i Tromsø la for eksempel frem et lønnsplanhefte som ett av sine lønnspolitiske dokumenter. Det inneholdt en oversikt over stillingskodene som brukes, en beskrivelse av stillingsinnhold og kvalifikasjonskrav. Lønnsplanheftet var utformet lokalt i samarbeid med tjenestemannsorganisasjonene. Dette ble imidlertid ikke oppfattet som et utviklet stillingsvurderingssystem. Eksempelet viser likevel hvor nært knyttet sammen lønnspolitikk, stillingsvurdering og personvurdering er i staten.

Noen virksomheter har gått lenger enn andre i å utvikle eller ta i bruk mer systematiske stillings- og personvurderingssystemer. I spørreundersøkelsen har vi kartlagt utbredelsen av slike systemer. Vi har også sett på hvorfor noen virksomheter har valgt ikke å ha slike systemer, og hvilke erfaringer virksomhetene har med bruken av slike systemer.

Bruk av stillingsvurderingssystemer

På spørsmål om virksomheten har tatt i bruk et stillingsvurderingssystem svarer 34 prosent av virksomhetene ja, 66 prosent svarer nei. Vi finner ingen sammenheng mellom hvordan virksomhetene svarer og størrelse på virksomheten, målt etter antall ansatte. Blant virksomheter der gjennomsnittslønnen er lav (under 23 500 kroner per måned) er det en noe større andel (46 prosent) som oppgir at de har stillingsvurderingssystemer enn blant virksomheter med en høyere gjennomsnittslønn. Det er også en større sannsynlighet for å finne system for stillingsvurdering blant de virksomhetene som har en omforent lønnspolitikk. I noen få virksomheter har partene inngått en produktivitetsavtale. De aller fleste av disse virksomhetene har et stillingsvurderingssystem.

At gjennomsnittsinntekten i en virksomhet ligger under 23 500 sier oss ikke hva slags virksomhet dette er. Som antydte tidligere ligger mange av fylkesskattekontorene i denne gruppen. Skatteetaten har utviklet en felles personal- og lønnspolitisk plan der både stillingsvurdering og personvurdering inngår som elementer. At denne er tatt i bruk ved mange fylkesskattekontorer, kan forklare at gruppen virksomheter med lavest gjennomsnittslønn skårer høyt på bruk av stillingsvurderingssystemer.

De aller fleste av de 69 virksomhetene som har etablert et stillingsvurderingssystem oppgir at de selv har utviklet dette systemet (se tabell 2.3). Bare et fåtall virksomheter har benyttet ekstern ekspertise. Alle disse er større virksomheter med mer enn 280 årsverk.

Tabell 2.3 Hvem har utformet og levert stillingsvurderingssystemet? Antall virksomheter.

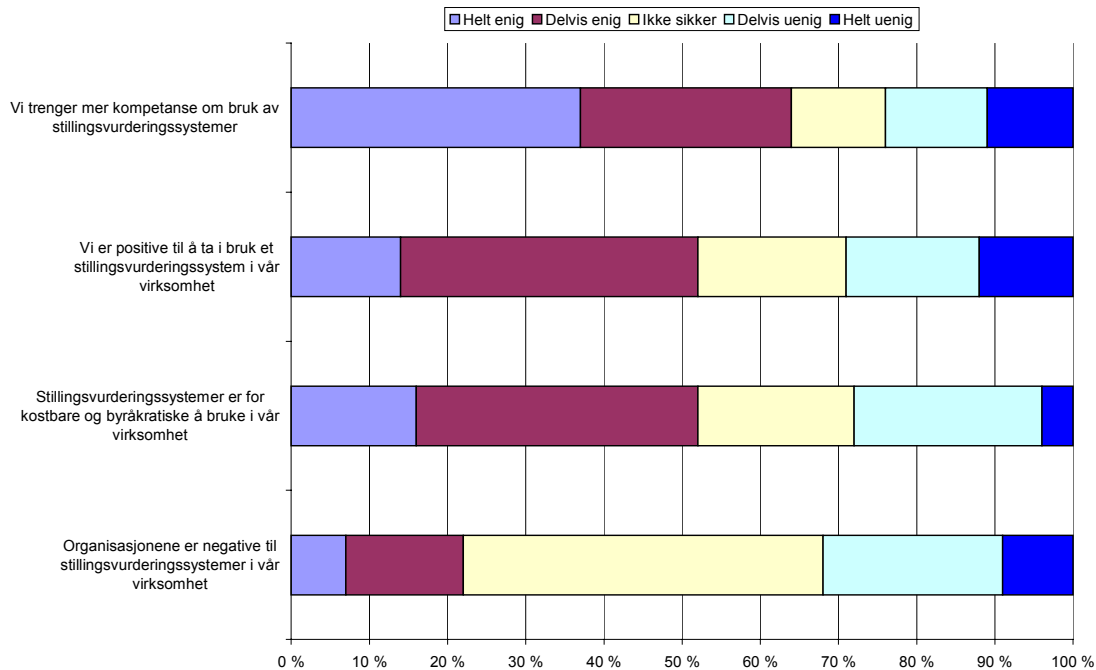
Egenutviklet stillingsvurderingssystem	52
NIPA (IP Stillingsvurdering)	3
PA Consulting Group	1
HayGroup	1
Andre	8
Ikke sikker	4
Total	69

Å etablere et stillingsvurderingssystem innebærer en formalisering av relasjoner mellom stillinger og stillingstyper. En streng formalisering har vi der stillingsvurderingen er basert på poeng, og relasjonen lar seg regne ut som matematiske størrelser. Mindre formalisering finner vi der stillingsvurderingen er basert på mer generelle kriterier. Uansett om stillingsvurderingssystemet er generelt eller ikke, vil de til en viss grad hvile på skjønnsmessige vurderinger.

Tre av de 69 virksomhetene har et system som i stor grad er basert på poeng. Her blir ulike kjennetegn ved stillingene kvantifisert. Dette er virksomheter med systemer fra NIPA og HayGroup. Femten virksomheter oppgir at de har et stillingsvurderingssystem som er basert på en blanding av poeng og skjønnsmessige vurderinger. Elleve av disse har et egenutviklet system. Resten av virksomhetene mener stillingsvurderingssystemet de bruker er basert på skjønnsmessige vurderinger alene. Samlet sett er det altså en mindre prosentandel (rundt 8 prosent) av de statlige virksomhetene som har et stillingsvurderingssystem helt eller delvis basert på poengberegning.

La oss først stille spørsmålet: Hvorfor har noen virksomheter latt være å ta i bruk et stillingsvurderingssystem?

Figur 2.1 Virksomheter som har oppgitt at de ikke har et stillingsvurderingssystem ble bedt om å ta stilling til følgende påstander. (N=134–140)



Av figur 2.1 ser vi at godt over 60 prosent av virksomhetene som ikke har innført et stillingsvurderingssystem sier seg helt eller delvis enig i at de trenger mer kompetanse i bruk av slike systemer. Etablering og bruk av stillingsvurdering krever kunnskaper om hvilke typer systemer som er tilgjengelig, og hvordan de virker. Det innebærer også krevende prosesser i organisasjonen, som mange virksomheter kan vegre seg mot å gå inn i, enten på grunn av manglende kompetanse eller mangel på ressurser til konsulenthjelp. Vi finner imidlertid ingen sammenheng mellom størrelse eller andre kjennetegn ved virksomheten, og behovet for mer kompetanse.

Litt over 50 prosent av virksomhetene som ikke har stillingsvurderingssystem er positive til å ta i bruk slike systemer. Her kan vi likevel merke oss at det bare er 14 prosent som sier seg helt enig i dette. Nesten like mange, 12 prosent, sier seg helt uenig. Vi har dermed en mindre gruppe sterkt positive og en mindre gruppe sterkt negative, mens nærmere 75 prosent av virksomhetene har en mindre bastant holdning eller oppgir at de ikke er sikker.

Mange arbeidsgivere sier seg helt eller delvis enig i at stillingsvurderingssystemer er for kostbare og byråkratiske å bruke i deres virksomhet. Svarene her fanger tydeligvis opp en generell holdning. Men er det slik at stillingsvurderingssystemer er kostbare og byråkratiske å bruke?

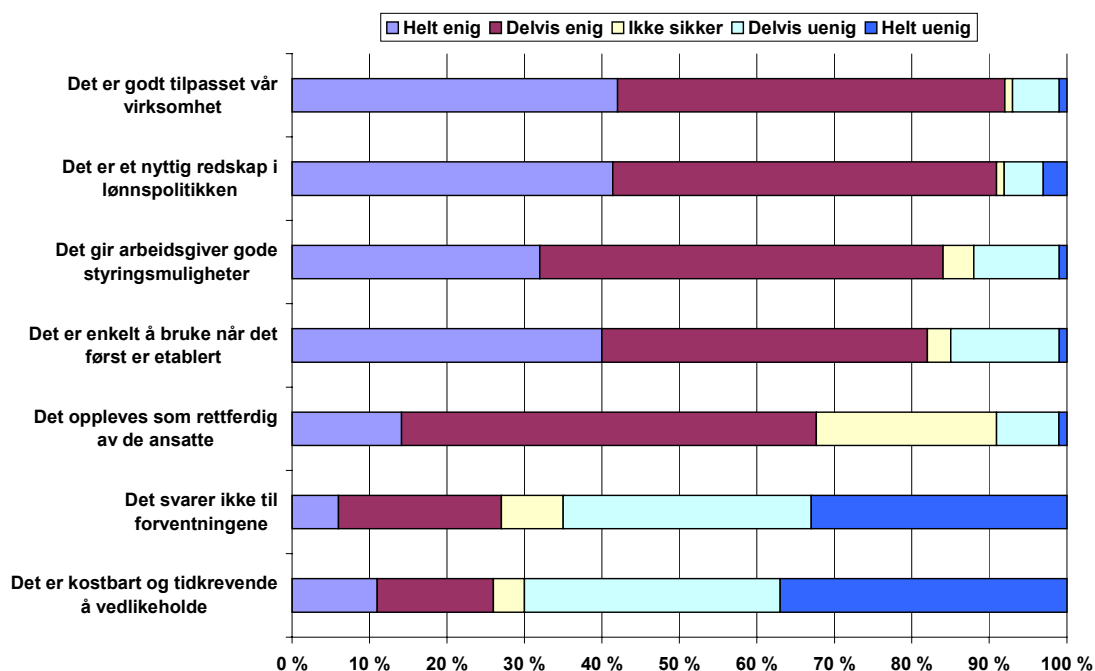
Når så få virksomheter har tatt i bruk systemer for stillingsvurdering, kan dette være et tegn på at slike systemer ikke passer for alle virksomheter. Svært få har tatt i bruk systemer fra eksterne leverandører. Svært få har også tatt i bruk et system som er basert på poengvurdering. Spør vi de virksomhetene som har tatt i bruk et stillingsvurderingssystem om det er kostbart og tidkrevende å vedlikeholde, er det imidlertid bare 26 prosent som er helt eller delvis enig i dette (se figur 2.2). Det er altså en langt større prosentandel

som mener slike systemer er kostbare å bruke blant virksomheter som ikke har slike systemer, enn blant de statlige virksomhetene som har tatt dem i bruk. Hvor omfattende de systemene som er tatt i bruk er, vet vi imidlertid ikke. Det er en noe større andel av virksomheter med eksternt utviklet stillingsvurderingssystem som er enig i at systemet er kostbart og tidkrevende å vedlikeholde, enn av de virksomhetene som har egenutviklet system. Her opererer vi imidlertid med små tall, og disse kan ikke danne grunnlag for noen allmenne konklusjoner.

Det ser ikke ut til at motstand fra organisasjonene er en viktig årsak til at ikke flere har tatt i bruk stillingsvurderingssystemer. Bare litt over 20 prosent av virksomhetene som ikke har et stillingsvurderingssystem sier seg helt eller delvis enig i at organisasjonene er negative til bruk av stillingsvurderingssystem (figur 2.1). Et stort flertall av disse virksomhetene er uenige, eller ikke sikker på hvilken holdning organisasjonene har til spørsmålet.

Blant virksomhetene som har tatt i bruk et stillingsvurderingssystem er det stor grad av enighet om at systemene er godt tilpasset den enkelte virksomheten, og at det er et nyttig redskap for virksomheten. Dette ser vi i figur 2.2.

Figur 2.2 Virksomheter som har oppgitt at de har et stillingsvurderingssystem ble bedt om å si hvilke erfaringer de har med bruk av stillingsvurderingssystemet gjennom å ta stilling til følgende påstander. (N=72-73)



Over 40 prosent av virksomhetene sier seg helt enig i at stillingsvurderingssystemet er et nyttig redskap i lønnspolitikken. Tar vi med de som er delvis enig, havner vi over 90 prosent. Virksomhetene er også i stor grad enig i at stillingsvurderingssystemer gir arbeidsgiver gode styringsmuligheter og at de er enkle å bruke når de først er etablert. Fjorten prosent er helt enig i at det også oppleves som rettferdig av de ansatte, og hele

53 prosent sier seg delvis enig i dette. Et lite mindretall på seks prosent er helt enig i at systemet ikke har svart til forventningene, og drøye 20 prosent til er delvis enig i dette.

Vi kan konkludere med at virksomheter som har tatt stillingsvurderingssystemer i bruk er godt fornøyd,² og at de ser dette som et viktig element i den lokale lønnspolitikken. Vi finner en større skepsis til slike systemer blant virksomheter som ikke har tatt stillingsvurdering i bruk. Når stillingsvurderingssystemer ikke er tatt i bruk i større utstrekning, ligger årsaken mest sannsynlig i arbeidsgivers holdning og kompetanse.

Bruk av personvurderingssystemer

Oslo likningskontor og folkeregister er en av virksomhetene i caseundersøkelsen som bygget mye av sin lokale lønnspolitikk på personvurdering. Her er tilbakemelding til medarbeiderne et viktig element. Det er utarbeidet en felles personal- og lønnspolitikk for hele skatteetaten, med et eget skjema som skal utfylles av nærmeste overordnede. Her blir den enkelte ansatte vurdert på en femtrinns skala.

Arbeidsgiver ga uttrykk for at Oslo likningskontor forsøkte å gjennomføre både medarbeidersamtaler og personvurderinger med tilbakemelding til medarbeiderne. Personvurderingene skal foregå utenom medarbeidersamtalen, men ble gjerne gjennomført i tilknytning til denne, for eksempel rett etter. Skjema for personvurdering skal som hovedregel ligge til grunn når ledere foreslår lønnstillegg. Skjema skal da være gjennomgått med medarbeideren før det sendes videre. Det er nærmeste overordnede som gjør dette.

Erfaringene med personvurdering ved Oslo likningskontor synes å være gode. Arbeidstakerorganisasjonene viste til at etaten hadde vært blant pionerene i staten i å ta i bruk personvurdering. Tillitsvalgte i NTL ga uttrykk for at både de tillitsvalgte og medlemmene var mer positive til personvurdering enn organisasjonen har vært andre steder:

«Vi er ikke så negative til dette som NTL kan være andre steder. Men en forutsetning for at det skal fungere med personvurdering er at leder får opplæring.»

Utstrakt bruk av personvurderinger innebærer en balansegang. På den ene siden innebærer personvurderinger utført av nærmeste overordnede at den enkelte leders verdier og mål vil influere på de vurderinger som gjøres. Dette er også noe av hensikten med personvurderinger. Vurderingene skal utvikle en dialog og en dynamikk mellom leder og medarbeider som gjør at begge lykkes bedre i jobben. På den andre siden krever personvurdering en høy grad av legitimitet. Dette er vanskelig å oppnå uten at det legges vekt på likebehandling eller «fair» behandling av alle medarbeiderne. Enhetlig og strukturert gjennomføring av personvurderingene, for eksempel på et felles skjema, er ment å sikre dette. Likeledes at vurderingsfaktorene er fastlagt på forhånd, og kjent blant de ansatte. I balansegangen mellom personlig skjønn og strukturert vurdering er det lett å trå feil. Har ansatte eller ledere en negativ holdning til personvurderinger, vil det være

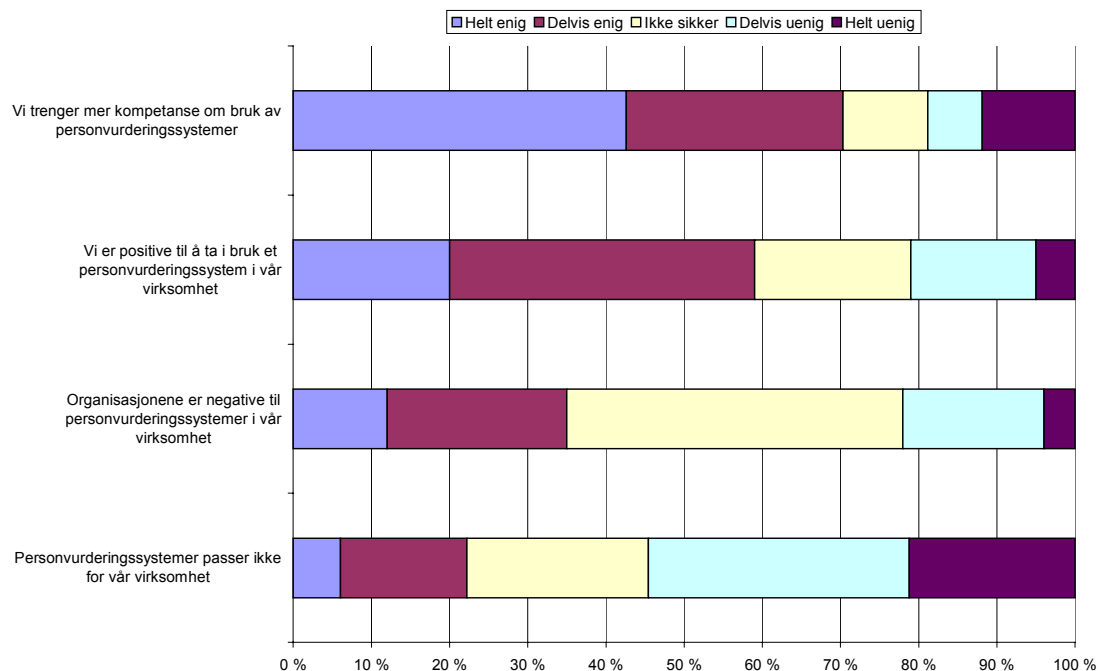
² Undersøkelsen har ikke fanget opp om det er virksomheter som har hatt stillingsvurdering i bruk tidligere, men forlatt dette. Dersom noen slike virksomheter ikke er fornøyd, vil dette eventuelt kunne komme til uttrykk i de 12 prosentene som ikke har stillingsvurderingssystem, og som ikke er positive til å ta dette i bruk (figur 2.1).

vanskelig å oppnå gode effekter. God opplæring og oppfølging av ledere blir dermed en viktig investering hvis en virksomhet skal lykkes med å ta personvurdering i bruk.

I spørreundersøkelsen oppgir 28 prosent av virksomhetene at de har tatt i bruk et personvurderingssystem. Det er en klar sammenheng mellom det å ha et stillingsvurderingssystem og det å ha et personvurderingssystem. De virksomhetene som har det ene, har med stor sannsynlighet også det andre. Nærmere 19 prosent av virksomhetene hadde begge typer system.

Det er ingen klare sammenhenger mellom virksomhetens størrelse eller andre kjennetegn, og bruken av personvurderingssystemer. Som for stillingsvurdering kan vi finne en noe høyere andel virksomheter med personvurderingssystem blant virksomhetene med lavest gjennomsnittslønn. Igjen er det forekomsten av mange fylkesskattekontorer blant virksomhetene med lav gjennomsnittslønn som slår ut.

Figur 2.3 Virksomheter som har oppgitt at de ikke har et personvurderingssystem ble bedt om å ta stilling til følgende påstander. (N=153–155)



Behovet for mer kompetanse synes å være vel så stort når det gjelder personvurderingssystemer som for stillingsvurderingssystemer. Over 70 prosent av virksomhetene sier seg helt eller delvis enig i at de trenger mer kompetanse i bruk av personvurderingssystemer. Dette kan være et behov for kompetanse sentralt hos personalenheten, men det kan også være uttrykk for at virksomheten mener at linjeledere må styrke sin kompetanse før et personvurderingssystem kan tas i bruk.

Mange av virksomhetene er positive til å ta i bruk et personvurderingssystem. De er generelt mer positive til et personvurderingssystem enn et stillingsvurderingssystem. Nesten 60 prosent av virksomhetene uten et personvurderingssystem oppgir at de er helt eller delvis enig i at man i virksomheten er positiv til å ta i bruk et slikt system. Bare fem prosent er helt uenig i dette. Blant virksomhetene uten et stillingsvurderingssystem,

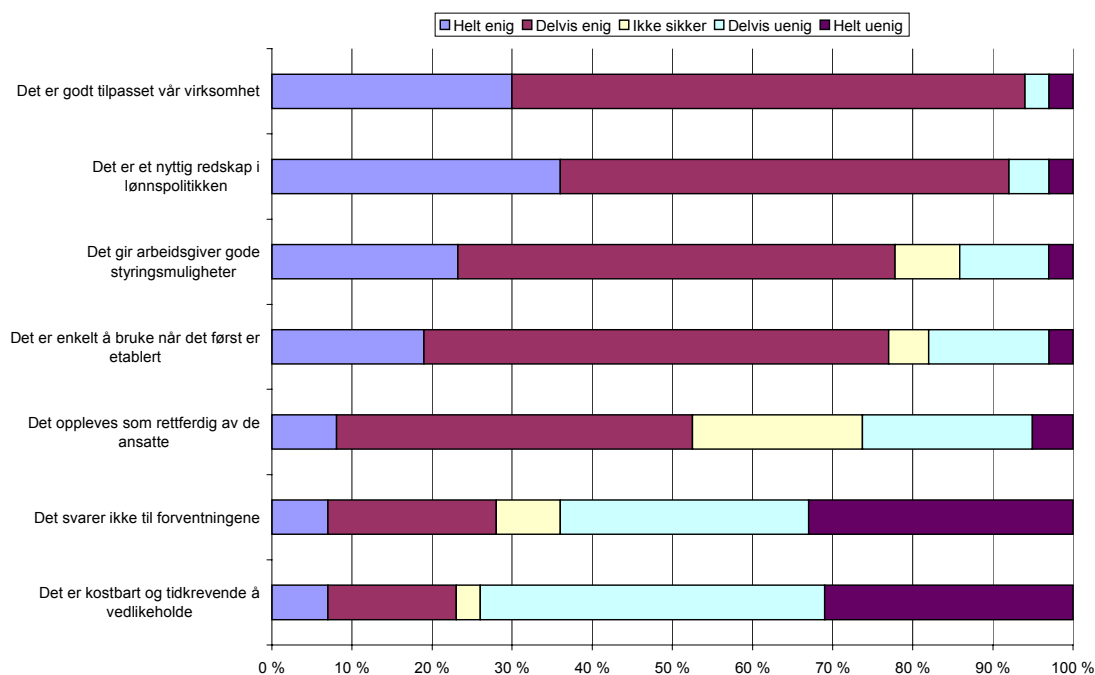
var tolv prosent negative til stillingsvurdering. Antallet virksomheter som oppgir at organisasjonene er negative til personvurderingssystemer (35 prosent helt eller delvis enig), er noe høyere enn antallet som mener organisasjonene er negative til stillingsvurderingssystemer (26 prosent).

Litt over 20 prosent av virksomhetene uten personvurderingssystem er helt eller delvis enig i at et slikt system ikke passer i deres virksomhet. Når vi spurte virksomhetene uten stillingsvurderingssystem, var det over 50 prosent som var helt eller delvis enig i at slike systemer var for kostbare eller byråkratiske for deres virksomhet. På bakgrunn av disse svarene er det grunn til å forvente en økende bruk av personvurderingssystemer i staten.

Bare fem prosent av virksomhetene som har tatt i bruk et personvurderingssystem, har valgt et system som i stor grad er basert på poeng. Ved 28 prosent av virksomhetene er det etablert et system med blanding av poeng og skjønnsmessige vurderinger.

Av figur 2.4 ser vi at nesten alle virksomhetene som har et personvurderingssystem (94 prosent) oppgir at dette er godt tilpasset virksomheten. Over 90 prosent mener det er et nyttig redskap, og over 75 prosent er helt eller delvis enig i at det gir arbeidsgiver gode styringsmuligheter. Tallene gir et sterkt inntrykk av at virksomheter som har et personvurderingssystem opplever dette som et egnet redskap for arbeidsgiver i lønnspolitikken.

Figur 2.4 Virksomheter som har oppgitt at de har et personvurderingssystem ble bedt om å si hvilke erfaringer de har med bruk av stillingsvurderingssystemet gjennom å ta stilling til følgende påstander. (N=61)



Selv om arbeidsgiverne opplever personvurdering som nyttig, kommer det likevel i figur 2.4 frem sider ved personvurderingen som er negative. Over 50 prosent er helt eller delvis enig i at de ansatte opplever personvurderingen som rettferdig. Likevel er det bare

åtte prosent som sier seg helt enig i dette. Dette er et av hovedankepunktene mot personvurdering sett fra arbeidstakerorganisasjonenes side: personvurdering kan gli over i «personlige» vurderinger. To tillitsvalgte uttrykker sine erfaringer slik:

«Det er ulikhet i hvordan personvurderinger gjøres. Det er for stor forskjell på de målene lederne har.»

«Hvis det brukes personvurderinger under forhandlingene, kommer de med negativt fortegn. Det er når ledelsen ikke vil prioritere noen at det vises til personlige forhold. Det er ikke mye skryt å få.»

Samlet sett gir tillitsvalgte likevel uttrykk for at personvurdering har både fordeler og ulemper.

Enkelte virksomheter mener at personvurderingssystemet er kostbart og tidkrevende å vedlikeholde, eller at det ikke svarer til forventningene. Men figur 2.4 viser at det totalt sett ikke er mange som har negative erfaringer. Det er heller ikke slik at noen virksomheter er gjennomgående negative, mens andre er gjennomgående positive. Ser vi på hvordan virksomhetene har svart på spørsmålene i sammenheng, viser datamaterialet at det ikke er de samme virksomhetene som mener systemet er kostbart å vedlikeholde som sier at det ikke svarer til forventningene. Det er dermed grunn til å tro at det er ulike og sammensatte grunner til at noen virksomheter ikke er fornøyd med sider av personvurderingssystemet.

Utviklingen over tid

Ser vi en økning i bruken av stillings- og personvurderingssystemer over tid i staten? I Arbeids- og administrasjonsdepartementets undersøkelse fra 1994 svarte over 55 prosent av virksomhetene at de hadde utarbeidet stillingsbeskrivelser og stillingsvurdering. Hele 60 prosent oppga at de hadde tatt i bruk personvurdering. Når vi i vår undersøkelse registrerer at 34 prosent i dag har tatt i bruk et stillingsvurderingssystem, og 28 prosent et personvurderingssystem, kan det se ut som bruken av slike systemer har stagnert i staten. Trolig har det ikke vært stor vekst i etableringen av stillingsvurderingssystemer eller personvurderingssystemer de siste årene. Antall virksomheter som oppgir at de har personvurdering var det samme i 1994 som i dag.

En stagnasjon eller prosentvis nedgang i bruk av stillings- og personvurderingssystemer kan bety at statlige virksomheter i dag ikke oppfatter dette som de mest sentrale verktøyene i den lokale lønnspolitikken. På begynnelsen av 1990-tallet ble det fra de sentrale partene og Arbeids- og administrasjonsdepartementets side anbefalt å etablere stillingsvurderingssystemer, gjerne utviklet av eksterne leverandører. På midten av 1990-tallet var departementet og mange virksomheter opptatt av å etablere egenutviklede systemer som var enklere å etablere og bruke. I dag ses bruken av stillingsvurderingssystemer i større grad i lys av hvilke andre personal- og lønnspolitiske verktøy virksomhetene velger å ta i bruk.

Etableringen av lokale lønnsforhandlinger i staten på 1990-tallet har gitt virksomhetene videre fullmakter og dermed økt innflytelse over en viktig del av ressursbruken i

virksomhetene. Dette innebærer nye muligheter til å lede og motivere de ansatte. Økt innflytelse krever imidlertid at det gis opplæring og bygges opp kompetanse i bruk av nye virkemidler. Et stort antall virksomheter gir i denne undersøkelsen uttrykk for at de har behov for økt kompetanse i bruk av stillings- og personvurderingssystemer.

Oppsummering

- 34 prosent av de statlige virksomhetene oppgir at de har et stillingsvurderingssystem. 75 prosent av disse har utviklet dette selv.
- 28 prosent av virksomhetene oppgir at de har et personvurderingssystem.
- Virksomheter som har tatt i bruk et stillingsvurderingssystem eller et personvurderingssystem er gjennomgående positive.
- Rundt 20 prosent mener personvurderingssystemer ikke passer i deres virksomhet.
- 60 – 70 prosent av virksomheten gir uttrykk for at de trenger mer kompetanse på bruk av stillings- eller personvurderingssystemer.

Bruk av medarbeidersamtaler

Medarbeidersamtaler er et sentralt virkemiddel i personalpolitikken. I medarbeidersamtalen skal den ansatte sammen med nærmeste leder gis mulighet til å drøfte ulike sider ved arbeidet, relasjoner til overordnede og andre medarbeidere, og perspektiver på arbeidet videre i virksomheten. Medarbeidersamtalen er ment å være en fortrolig samtale der det skal legges til rette for å ta opp saker som det ikke er andre relevante fora for. Samtalene gjennomføres gjerne i vanlige møterom for å markere at maktrelasjonen mellom overordnet og medarbeider ikke skal fremheves.

I noen tilfeller drøftes også lønnsforhold i medarbeidersamtalene. Vi har imidlertid erfart fra samtaler med casevirksomhetene, at lønnsamtaler ofte holdes formelt atskilt fra medarbeidersamtalene. En årsak til dette kan være at spørsmålet om lønn fremhever maktrelasjonen mellom leder og medarbeider, og derfor bør behandles i en annen sammenheng. Mange virksomheter kaller ganske enkelt slike samtaler om lønn for «lønnsamtaler».

Alle virksomhetene i caseundersøkelsen la vekt på at det ble gjennomført medarbeidersamtaler. Enkelte mente også at lønn ble drøftet, enten i medarbeidersamtalen eller i egne samtaler, og at dette var gjort før forhandlingene begynte.

«Ved lønnsforhandlingene var vi ikke flere ledere enn at det gikk å samsnakkes. Det var en veldig bra læringsprosess for ledergruppen. Vi krevde at medarbeidersamtaler var ferdig før forhandlingene begynte.»

I samtale med tillitsvalgte blir bildet av medarbeidersamtalen gjerne mer nyansert. Mange tillitsvalgte peker på at virksomhetene har problemer med å sørge for at alle får tilbud om medarbeidersamtale eller lønssamtale, der dette praktiseres. Enkelte tillitsvalgte mente også innholdet i samtalene var mangelfullt eller lite målrettet. Særlig gjelder dette lønsspørsmål:

«De som er synlige for ledelsen er de som får [lønnstillegg lokalt]. Jeg har jobbet i det private. Der hadde vi medarbeidersamtale med oppsummering av mål og resultater. Det var en evaluering, og vi fikk karakterer. Slik er det ikke her. Du kan gjøre en kjempejobb, men likevel komme dårlig ut, eller gjøre lite og få en masse i lønnstillegg.»

«Vi har medarbeidersamtaler en gang i året. [...] Samtalen fungerer dårlig i forhold til arbeidsoppgaver. Det var ingen evaluering eller diskusjon i forhold til lønn i min medarbeidersamtale. Ingen vurdering fra ledelsens side.»

I 1994 oppga 65 prosent av virksomhetene i staten at de hadde tatt i bruk medarbeidersamtaler (Innstilling 1995:23). I dag er dette tallet oppe i 97 prosent. I vår spørreundersøkelse har vi bedt virksomhetene svare i forhold til hvor mange i virksomheten det er som får tilbud om medarbeidersamtale. Fordelingen av svar fremgår av tabell 2.1.

Tabell 2.1 Blir det gjennomført medarbeidersamtale i hele eller deler av virksomheten?

I hele virksomheten	62 %
Gjennomført for mer enn 50 prosent av de ansatte	26 %
Gjennomført for mindre enn 50 prosent av de ansatte	10 %
Blir ikke gjennomført medarbeidersamtaler	1 %
Ikke sikker	2 %
Totalt	101 %
Antall	219

Vi kan si at medarbeidersamtaler er i bruk i nesten alle statlige virksomheter. Tabellen sier imidlertid ikke noe presist om hvor mange ansatte som faktisk dekkes av disse samtalene. Regner vi ut et gjennomsnitt på bakgrunn av tabellen over, har vi beregnet at andelen ansatte som gjennomfører medarbeidersamtale ligger litt over 80 prosent.³ Dette er et høyt tall. I en undersøkelse av ti statlige virksomheter høsten 1998, fant forskerne store forskjeller fra virksomhet til virksomhet med hensyn til hvor mange som hadde fått tilbud om medarbeidersamtale. En analyse av data fra undersøkelsen i 1998 viser at 50 prosent av de spurte i undersøkelsen oppga at de hadde hatt medarbeidersamtale det

³ Vi gjør følgende antakelser: Vi antar at alle ansatte gjennomfører medarbeidersamtale der virksomheten oppgir dette (første linje i tabellen); vi antar at 75 prosent av de ansatte gjennomfører medarbeidersamtale i virksomheter der det oppgis at dette er gjennomført for mer enn 50 prosent av de ansatte (andre linje i tabellen), og vi antar at 25 prosent av de ansatte gjennomfører medarbeidersamtale der det oppgis at dette skjer for mindre enn 50 prosent av de ansatte (tredje linje i tabellen). Prosentandelen ganges med antall ansatte i virksomhetene.

siste året⁴ (Berg m.fl. 1999). Selv om utvalget ikke var representativt for staten i denne undersøkelsen fra 1998, gir tallet en indikasjon på situasjonen. Vi kan anta at tallet i dag ligger noe høyere enn i 1998, og befinner seg et sted mellom 60 og 80 prosent.

I vår spørreundersøkelse oppgir en stor andel av virksomhetene at lønsspørsmål eller utsikter til lønnsøkning ofte (19 prosent) eller av og til (43 prosent) tas opp i medarbeidersamtalene. Dette tallet er så høyt at vi må tolke det dit hen at virksomhetene som har svart på dette også har tatt med eventuelle lønssamtaler, ikke bare medarbeidersamtaler.⁵ Likevel synes svarprosenten svært høy. Samtalene med tillitsvalgte i casevirksomhetene gir et inntrykk av at lønn ofte utelates som tema i medarbeidersamtaler. Det gjelder selv om ledelsen opplyser at dette skal være et tema. Vi vet også at det i mange virksomheter var flere ansatte som ikke fikk tilbud om lønssamtaler, selv om det i teorien skulle vært gjennomført lønssamtaler med alle ansatte. En tillitsvalgt sa det slik:

«Lønssamtaler fungerer så som så. Noen ledere har bare samtale med de som de ønsker å prioritere [i lønnsforhandlingene].»

Oppsummering

- Bruken av medarbeidersamtaler har økt fra 65 prosent av virksomhetene i 1994 til 97 prosent av virksomhetene i 2002.
- Ikke alle ansatte i virksomhetene får tilbud om medarbeidersamtale. Et anslag tilsier at mellom 60 og 80 prosent av statlige arbeidstakere får et slikt tilbud.
- Lønsspørsmål eller utsikter til lønnsøkning drøftes i medarbeider- eller lønnsamtale i opptil 60 prosent av virksomhetene. Tillitsvalgte melder imidlertid om mangel på oppfølging i praksis.

Måles resultatet av lønnspolitikken?

En av ankepunktene Riksrevisjonen hadde til departementenes håndtering av lønnspolitikken i 1998, var at få departementer hadde en tilstrekkelig statistikk over turnover. Uten dette, mente Riksrevisjonen, kunne virksomhetene ikke på en formålstjenlig måte bruke lønnspolitikken til å beholde markedsutsatt kompetanse (Riksrevisjonen 1999:51).

⁴ Tallet er ikke vektet i forhold til størrelsen på de ulike virksomhetene. Dette tallet fremkommer ved analyse av datamaterialet, og fremgår ikke direkte i rapporten. Se for øvrig rapporten for tall brutt ned på de enkelte virksomhetene.

⁵ Det var for så vidt intensjonen med undersøkelsen å fange dette opp. Det er en svakhet ved undersøkelsen og spørsmålsstillingen at det ikke ble satt et skille mellom «medarbeidersamtaler» og egne «lønnsamtaler».

Riksrevisjonen så måling av turnover i sammenheng med behovet for å finne indikatorer for måling av effekten av den lokale lønnspolitikken. Både måling av turnover og bruk av sluttintervjuer trekkes i Riksrevisjonens rapport frem som mulige redskaper for å måle effekten av den lokale lønnspolitikken.

Vi skal ikke her drøfte alle problemene som kan knyttes til spørsmålet om å måle effekter av den lokale lønnspolitikken. Det som er av betydning for utviklingen av den lokale lønnspolitikken, er at virksomhetene og partene lokalt har et bevisst forhold til hvilke virkemidler som brukes, og hvorfor disse velges. Innenfor en rekke felt er det mulig å måle endringer over tid eller registrere holdningsendringer. Lønnspolitikken kan dermed evalueres i lys av de erfaringene som er gjort.

I denne undersøkelsen har vi spurt virksomhetene om de på noen systematisk måte forsøker å måle effekten av den lokale lønnspolitikken. Tjuefem prosent av virksomhetene svarer ja på dette spørsmålet. Betyr dette at et stort flertall av de statlige virksomhetene ikke vet om lønnspolitikken betyr noe? Neppe. Vi ser av data at mange av virksomhetene som sier de ikke foretar noen systematisk måling av effekt, legger frem tallmateriale og statistikk over lønnsutviklingen i virksomheten før forhandlingene. Flere av dem legger også frem statistikk over turnover. Likevel tegner det seg i datamaterialet et bilde av to ulike måter å forholde seg til statistikk og tallmateriale på: noen er aktive brukere av statistikk, andre bruker det i langt mindre grad.

Virksomhetene som forsøker å måle effekten av den lokale lønnspolitikken er mer opptatt av statistikk. Her var statistikk over lønnsutviklingen og turnover i virksomheten ofte et sentralt tema på det forberedende møtet før de lokale 2.3.3-forhandlingene. Tjuefem prosent av virksomhetene i spørreundersøkelsen svarte at disse temaene ikke ble drøftet på det forberedende møtet. De aller fleste av disse var virksomheter som ikke forsøkte å måle effekten av den lokale lønnspolitikken. En tillitsvalgt vi snakket med kunne rapportere om dårlig tilgang på statistikk i sin virksomhet.

«Det legges ikke frem noe statistikk på forberedende møte. Vi får ikke oversikt over alle ansatte selv om vi ber om det. Vi får ikke tall fordelt på kjønn.»

Vi finner ingen systematiske forskjeller på virksomhetene som forsøker å måle effekter av den lokale lønnspolitikken, og på de andre, når vi ser på bakgrunnsvariablene. Med ett unntak. Det er virksomheter med lav gjennomsnittsalder som i størst grad måler effekter.

Tabell 2.2 Prosentvis andel virksomheter som på noen systematisk måte forsøker å måle effekten av den lokale lønnspolitikken fordelt etter gjennomsnittsalder for de ansatte i virksomheten.

		Gjennomsnittsalder i virksomheten		
		35 – 41 år	42 – 45 år	46 – 51 år
Måler virksomheten effekten av den lokale lønnspolitikken?	Ja	40 %	23 %	15 %
	Nei	58 %	73 %	83 %
	Ikke sikker	2 %	5 %	2 %
Sum		100 %	100 %	100 %
Antall svar		50	106	53

I tabell 2.2 ser vi at blant virksomhetene med gjennomsnittsalder under 41 år oppgir hele 40 prosent at de forsøker å måle effekten av lønnspolitikken. For virksomheter med gjennomsnittsalder over 46 år er det tilsvarende tallet 15 prosent.

Vi vet ikke om turnover er større i virksomheter med lavere gjennomsnittsalder, men dersom den er det, kan det forklare noe av den økte interessen for å måle turnover og effekten av den lokale lønnspolitikken i disse virksomhetene. Fra en tidligere undersøkelse av undervisningssektoren vet vi at lønn betyr mer for yngre enn for eldre arbeidstakere når det gjelder avgang, og at lønn som virkemiddel for økt rekruttering er mer effektivt overfor nyutdannede enn overfor yrkesaktive (Schøne 1999:95 f). Dersom virksomhetene med lav gjennomsnittsalder over tid har hatt problem med høy turnover, kan dette ha økt interessen for å kartlegge turnover mer systematisk, og knytte dette til utformingen og evalueringen av den lokale lønnspolitikken.

Litt over 60 prosent av de statlige virksomhetene som oppgir at de systematisk forsøker å måle effekten av den lokale lønnspolitikken, gjør dette både ved å se på endringer i turnover og ved systematisk bruk av sluttintervjuer. De resterende ser enten bare på endringer i turnover (25 prosent) eller bruker sluttintervju systematisk (12 prosent). Rundt halvparten av virksomhetene som oppgir at de bruker en eller begge av disse målemetodene, oppgir at de også benytter «andre metoder» for å måle effekten av den lokale lønnspolitikken. Disse målemetodene ble ikke videre spesifisert i spørreskjema.

Fra caseundersøkelsen vet vi at mange av virksomhetene de siste årene har sett på måling av turnover som et redskap i lønnspolitikken. Måling av turnover krever imidlertid god personalstatistikk. De store statsetatene melder om problemer blant annet med å skille ut intern turnover, at folk bytter jobb innenfor etaten.

«Vi har gitt mer [i lokale lønnstillegg] der det har vært turnover. I 2000 hadde vi ikke gode nok tall på dette.»

«Vi jobber med å få bedre oversikt over turnover. I lønnsforhandlingene [i 2001] så vi på dette. Men det er problemer, for eksempel er det vanskelig å skille ut intern turnover. Vi laget statistikk brutt ned på hvert kontor.»

I en annen virksomhet mente tillitsvalgte at turnover hadde liten betydning som mål i lønnspolitikken.

«Det er lite turnover her. Lønnplassering etter lokale forhandlinger er ikke av betydning for om folk slutter eller ikke.»

Turnover er et mål på hvor stor andel av de ansatte som slutter og begynner i løpet av et år. Dette målet vil variere sterkt fra sted til sted, fra virksomhet til virksomhet, og mellom ulike yrkesgrupper. I noen tilfeller vil lønnspolitikken kunne brukes som et middel til å regulere turnover. I andre tilfeller vil andre personalpolitiske virkemidler være langt mer egnet. Eksempelvis vil kampen om jurister i noen virksomheter ikke kunne utkjempes med lønn som virkemiddel. En av virksomhetene vi snakket med fortalte at en lønnsøkning på ti lønnstinn ikke klarte å holde på en arbeidstaker mer enn et drøyt år. Interessante arbeidsoppgaver og økte muligheter til å føre saker for retten, ble pekt på som bedre virkemidler etaten kunne bruke i kampen for å holde juristene noen år lenger i jobben.

Oppsummering

- 25 prosent av de statlige virksomhetene sier de på en systematisk måte forsøker å måle effekten av den lokale lønnspolitikken.
- De fleste virksomhetene som måler effekten av lønnspolitikken gjør dette både gjennom å se på turnover, og ved systematisk bruk av sluttintervjuer.
- De virksomhetene som måler resultatene av lønnspolitikken oppgir oftere enn andre virksomheter at lønnsstatistikk og oversikt over turnover var viktige tema på forberedende møte før de lokale forhandlingene.

Kapittel 3

Lokale lønnsforhandlinger – organisering og forberedelser

I dette kapitlet skal vi rette oppmerksomheten mot selve prosessen knyttet til organiseringen og forberedelsene til de lokale 2.3.3-forhandlingene i staten. Hvordan er de lokale forhandlingene i staten organisert, og hvordan forbereder arbeidsgiver og organisasjonene seg til forhandlingene?

Arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår i staten blir i hovedsak fastsatt i en sentral tariffavtale, Hovedtariffavtalen i staten (HTA). Hovedtariffavtalen setter rammer for de generelle lønns- og arbeidsvilkårene, og for lønnsutviklingen i staten. Avtalen inngås mellom hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag og AAD. Forhandlinger om ny hovedtariffavtale skjer hvert annet år. I disse forhandlingene har det blant annet blitt avsatt midler til lokale forhandlinger. Tabell 3.1 gir en oversikt over hva som er gitt i sentrale tillegg, og hva som har vært avsatt til lokale forhandlinger fra 1992 til 2002.

Tabell 3.1 Generelle tillegg, avsetninger til sentrale justeringsforhandlinger og lokale forhandlinger 1992 – 2002. Kilde: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Tariffperiode	Generelt tillegg	Justeringsforhandlinger *)	Lokale forhandlinger**)
1992–93	Ikke gitt generelt tillegg.	0,2 %	0,2 %
1993–94	Kr. 2 100,- pr. år på alle trinn	0,7 %	0,4 %
1994–95	Kr. 2 100,- pr. år på alle trinn.	1,0 %	0,35 %
1995–96	Kr. 3 600,- pr. år på alle trinn	1,0 %	0,35 %
1996–97	Kr. 6 000,- pr. år på alle trinn.	1,3 %	0,45 %
1997–98	Kr. 2 500,- pr. år på alle trinn.	1,2 %	0,55 %
1998–99	Kr. 10 000,- pr. år på alle trinn.	2,17 %	0,55 %
1999–00	Ikke gitt generelt tillegg.	1,08 %	0,5 %
2000–01	Kr. 5 000,- pr. år på alle trinn.	2,2 %	0,85 %
2001–02	Kr. 2 200,- pr. år på alle trinn.	1,0 %	0,6 %
2002–03	Økt med en kombinasjon av kr. og %.	1,5 %	2,0 %
	Ltr. 1–30: kr. 7 500,-.		
	Ltr. 31–70: 3,1 %.		
	Ltr. 71–79: avtrapping.		

*) Sentrale justeringer inkludert begynnerlønn

**) Lokale forhandlinger inkludert resirkulerte midler

Hovedtariffavtalen har flere bestemmelser som gir hjemler for lokal lønnsfastsetting.

- Årlige lokale forhandlinger, eller såkalte 2.3.3-forhandlinger (HTA 2.3.3). Tidspunkt og økonomiske rammer fastsettes i de sentrale forhandlingene. I tillegg kan arbeidsgiver skyte inn økonomiske midler fra den enkelte virksomheten.

- Forhandlinger på særlig grunnlag, såkalte 2.3.4-forhandlinger (HTA 2.3.4). Når særlige grunner tilsier det, kan partene lokalt føre forhandlinger om lønnsendringer, dersom følgende vilkår er innfridd:
 - a) Hvis det har skjedd vesentlige endringer i de forhold som er lagt til grunn ved fastsetting av stillingens/arbeidstakerens lønn (HTA 2.3.4 a).
 - b) Hvis det er gjennomført effektiviseringstiltak uten en egen produktivitetsavtale, som har gitt tilfredstillende gevinster (HTA 2.3.4 b).
 - c) Hvis det er særlige vansker med å rekruttere eller beholde spesielt kvalifisert arbeidskraft (HTA 2.3.4 c).
- Etablering av produktivitetsavtaler. (HTA 2.3.5) Produktivitetsavtaler gjelder bestemte tiltak. Det stilles krav til klarlegging av produktivitetskriterier og måling av resultater. Produktivetsgevinsten skal deles mellom arbeidstakerne og arbeidsgiver, og ved varige produktivetsgevinster skal lønnsendringene være varige.
- Ved tilsetting kan arbeidsgiver fastsette lønsplassering. (HTA 2.3.8) Tillitsvalgte skal imidlertid før utlysning orienteres om hvilken lønn stillingen utlyses med, og de kan kreve å få drøfte lønsplasseringen. Arbeidsgiver kan ved prøvetidens utløp, eller seks måneder etter tilsettingen, på ny vurdere lønsplasseringen innenfor de rammer utlysningsteksten gir.

Hvordan brukes disse bestemmelsene? I dette og det neste kapitlet vil vi i hovedsak berøre forhold knyttet til de årlige lokale forhandlingene. Bruken av de andre bestemmelsene blir belyst i kapittel fem om virkemiddelbruk.

Ved å se på hvordan partene har valgt å organisere de lokale forhandlingene, og hvordan de forbereder seg, kan vi få vite hvilke tema partene legger vekt på å drøfte før forhandlingene, hvem i virksomhetene som involveres i lønnsforhandlingsprosessen, og hvor ressurskrevende slike forhandlinger er.

Årlige lokale forhandlinger

Organiseringen av de lokale 2.3.3-forhandlingene bestemmes dels av partene sentralt i oppgjøret i staten, dels av de lokale partene i virksomhetene. Det er staten som før hovedoppgjøret fastsetter hva som skal være forhandlingsområder for de lokale forhandlingene, og på hvilket sted disse forhandlingene skal foregå. Forhandlingsområder og forhandlingssted fastsettes etter anbefaling fra virksomhetene og tjenestemannsorganisasjonene, og skal drøftes med de sentrale partene. I tariffperioden 2000 til 2001 var det fastsatt cirka 250 lokale forhandlingsområder. Størrelsen varierer sterkt, fra små virksomheter som Forbrukerombudet med rundt 20 ansatte, til store virksomheter som Vegvesenet og Forsvaret med 10 000 ansatte eller mer. Noen etater har vært delt. Det gjelder for eksempel politietaten, der noen politidistrikter var egne forhandlingsområder og forhandlingssteder, mens de andre politidistriktene var samlet som ett forhandlingsområde med politidirektoratet som forhandlingssted.

Innenfor de forhandlingsområdene som er blitt fastsatt av de sentrale avtalepartene, kan de lokale partene i stor grad avtale hvordan de lokale forhandlingene skal gjennomføres. De kan for eksempel velge å dele opp forhandlingene, og gjennomføre såkalte forberedende (preliminære) forhandlinger for deler av forhandlingsområdet. Dette er gjort i Aetat. Hele etaten er definert som ett forhandlingsområde med Arbeidsdirektoratet som forhandlingssted. Partene lokalt har imidlertid blitt enige om at det ved hver av driftsenhetene på fylkesnivå skal gjennomføres forberedende forhandlinger for den aktuelle driftsenheten med underliggende avdelinger. I Aetat har man valgt å kalle dette lokale drøftinger.⁶ Resultatet av slike forberedende forhandlinger blir formelt godkjent ved undertegning av protokoll av partene sentralt i Arbeidsdirektoratet. Etter en slik godkjenning kan forhandlingsresultatet iverksettes.

Ti prosent av virksomhetene i denne undersøkelsen oppgir at det ble ført forberedende (preliminære) forhandlinger innenfor det aktuelle forhandlingsområdet i 2000 og i 2001. Antallet forberedende forhandlinger innenfor hver virksomhet varierer fra én til over 20.

Det forberedende møtet

Ifølge Hovedtariffavtalen skal det gjennomføres et forberedende møte mellom de lokale partene før de årlige forhandlingene starter. (HTA 2.3.1) Arbeidsgiver er ansvarlig for at møtet holdes. Formålet med møtet skal være å legge et grunnlag for at de lokale forhandlingene kan gjennomføres på en rasjonell og hensiktsmessig måte (Innstilling 1995). Det forberedende møtet skal blant annet brukes til å gjennomgå forhandlingsgrunnlaget, pottens størrelse og hensynet til likestilling. Det skal også avtales en møteplan og tidsfrister for overlevering av krav.⁷

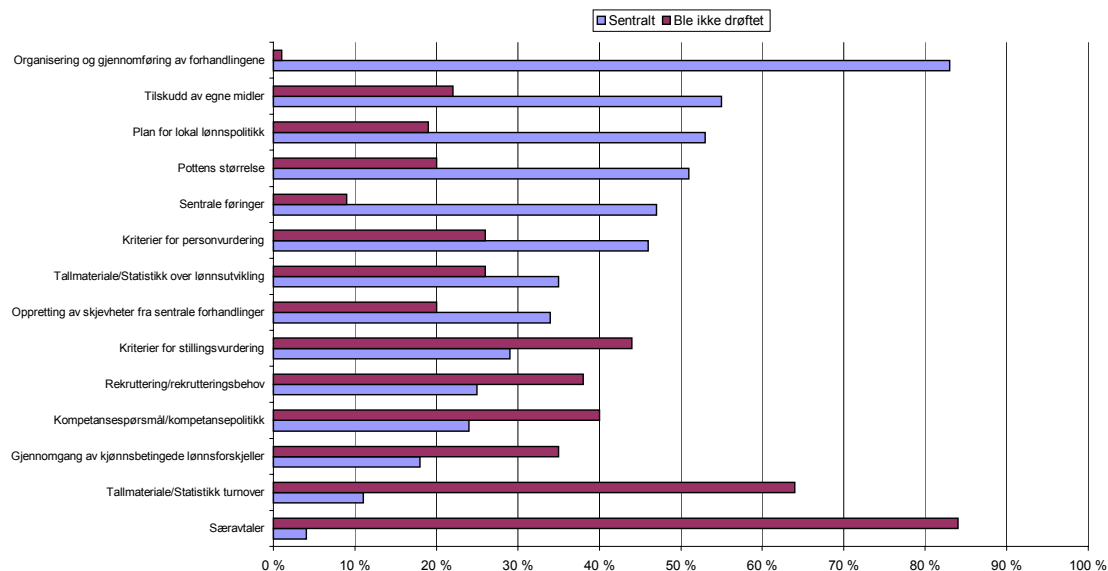
To prosent av de statlige virksomhetene hadde ikke avholdt forberedende møte; 26 prosent hadde avholdt mer enn ett møte. Vi ba virksomhetene ta stilling til hvilke tema som ble behandlet på det forberedende møtet i virksomheten, og eventuelt hvor sentralt tema var. I figur 3.1 ser vi hvor mange prosent av virksomhetene som oppga at de ulike tema var sentrale eller ikke ble drøftet.⁸

⁶ Fra og med 2002 er driftsenhetene i Aetat egne forhandlingsområder, og de lokale forhandlingene vil med det være endelige, ikke forberedende.

⁷ Innstilling 1995 lister opp ni ulike tema som forslag til hva som kan tas opp, blant annet: status i virksomheten, erfaringer fra tidligere lokale forhandlinger, lønnspolitiske hensyn, særavtaler, tvist og evaluering.

⁸ De ulike svaralternativene virksomhetene fikk var sentralt, mindre sentralt, ble ikke drøftet og ikke sikker. Bare de to svaralternativene på ytterpunktene er gjengitt i figuren.

Figur 3.1 Hva ble drøftet på det forberedende møtet? Angi hvor sentralt temaet var på møtet. Andel som har svart «Sentralt» eller «Ble ikke drøftet». (N=204–211)



For de aller fleste virksomhetene er det forberedende møtet viktig for at partene skal kunne drøfte organiseringen og gjennomføring av de årlige forhandlingene. Over 80 prosent av virksomhetene oppgir at dette var et sentralt tema.

Andre sentrale tema på det forberedende møtet var spørsmål knyttet til den økonomiske rammen for det lokale oppgjøret. Tilskudd av egne midler, pottens størrelse og de sentrale føringene, er alle angitt som sentrale tema av rundt 50 prosent av virksomhetene. Også tema knyttet til lønnspolitikken og kriterier for person- eller stillingsvurdering, var sentrale i mange virksomheter. Spørsmål knyttet til rekruttering og rekrutteringsbehov, kompetansepolitikk eller turnoverstatistikk, var langt sjeldnere sentrale tema på møtet. I 64 prosent av virksomhetene ble turnover ikke drøftet.

Kjønnsbetingede lønnsforskjeller ble ikke drøftet i 35 prosent av virksomhetene, og var sentralt tema i bare 18 prosent av dem. Det var ingen sentrale føring knyttet til dette i 2001, men tema har vært viktig for partene sentralt, og var lagt ut som sentral føring på de lokale forhandlingene i 2000.⁹

Virksomhetenes svar kan tolkes på flere måter. Det er først og fremst den økonomiske rammen og den lønnspolitiske planen som står sentralt på det forberedende møtet, ved siden av organisering og gjennomføring. Det kan dermed se ut til at partene venter til forhandlingene er innledet med å annonsere lønnspolitiske preferanser og konkrete mål.

⁹ I 2000 rådet de sentrale partene til at «kvinner bør få en større andel av potten enn en prorata fordeling tilsier.» (HTA 2000–2002, pkt. 2.3.3.1)

Oppsummering

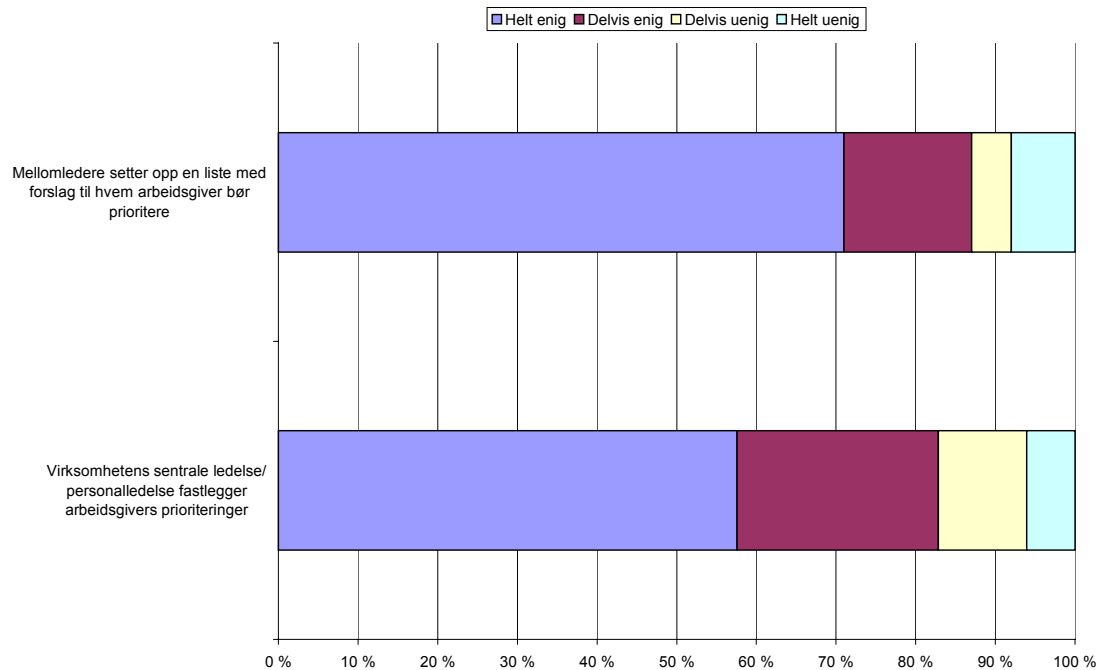
- 98 prosent av virksomhetene har gjennomført et forberedende møte, slik Hovedtariffavtalen krever.
- Det tema som var sentralt i flest virksomheter var organisering og gjennomføring av forhandlingene.
- Kriterier for stillings- og personvurdering, samt lønnspolitikk, var sentralt tema i fra 30 til 50 prosent av virksomhetene.

Arbeidsgivers forberedelser

Hvordan forbereder arbeidsgiver seg til de lokale 2.3.3-forhandlingene? Vi er her særlig opptatt av om, og eventuelt hvordan, mellomlederne trekkes inn i forberedelsene. Dette sier noe om i hvilken grad hele organisasjonen og linjeledelsen involveres i de lokale lønnsforhandlingene.

Vi stilte i spørreundersøkelsen arbeidsgiver flere spørsmål som dreiet seg om i hvilken grad mellomledere var trukket inn i utformingen av arbeidsgivers lønnstilbud. I figur 3.2 ser vi at over 80 prosent av alle virksomhetene sier seg helt eller delvis enig i at mellomledere setter opp en liste med forslag til hvem arbeidsgiver bør prioritere. Det samme gjelder påstanden om at det er virksomhetens sentrale ledelse eller personalledelse som fastlegger arbeidsgivers prioriteringer. De aller fleste virksomhetene har sagt seg helt eller delvis enig i begge påstander.

Figur 3.2 Hvordan forbereder arbeidsgiver sitt lønnstilbud i din virksomhet? Ta stilling til følgende utsagn. (N=217, 218)



Skal vi forstå dette må vi se lønnsforberedelsene hos arbeidsgiver som en prosess med flere faser. I den første fasen klarlegges de generelle prioriteringer. Dette skjer gjerne før prioriteringer på individnivå starter. I denne delen av forberedelsene kan flere av ledernivåene i virksomheten være involvert. I caseundersøkelsen sa noen virksomheter at det var på dette stadiet at virksomhetens øverste leder var involvert. Enkelte pekte også på at organisasjonene ble trukket tidlig inn i drøftinger om overordnede prioriteringer. Det kunne for eksempel være spørsmål om å prioritere særskilte deler av virksomheten som hadde stor turnover. Også mellomledere ble av og til trukket inn i denne første fasen.

I den andre fasen av arbeidsgivers lønnsforberedelse setter mellomlederne opp en liste med krav (et lønnstilbud), og prioriterer disse. I alle virksomhetene vi snakket med i caseundersøkelsen var mellomledere i virksomheten invitert til å sende inn forslag til krav fra arbeidsgivers side. Vanligvis foregikk dette som prioriteringer av enkeltindivider, men i noen tilfeller kom også gruppeforslag. Som vi ser av figur 3.2 er over 70 prosent av virksomhetene helt enig i at mellomledere deltar i forberedelsene på denne måten. Det var imidlertid ikke alltid mellomlederne fulgte henstillingen om å komme med forslag i våre ti casevirksomheter. I noen virksomheter ble dette ikke fulgt opp av øverste ledelse.

Den tredje fasen er utformingen av det samlede tilbudet som går til organisasjonene. Det er vanlig at personaladministrasjonen har et hovedansvar for dette, enten bare redaksjonelt, eller også med innholdsmessige prioriteringer.

Et fåtall av virksomhetene er helt uenig i at virksomhetens sentrale ledelse eller personalledelsen foretar prioriteringer. Dette er virksomheter som enten har hatt forberedende forhandlinger, eller som rapporterer at mellomledere i svært stor grad har vært involvert i utformingen av arbeidsgivers lønnstilbud.

Svarene i tabell 3.2 viser i hvilken grad mellomledere blir involvert ved utformingen av arbeidsgivers lønnstilbud. På ulike tidspunkt i forberedelsesprosessen er disse involvert i utformingen av arbeidsgivers prioriteringer. Nærmere 40 prosent av virksomhetene mener at mellomleder i svært stor grad er involvert i utformingen av arbeidsgivers lønnstilbud.

Tabell 3.2 I hvilken grad blir mellomledere/de ansattes nærmeste overordnede involvert i utformingen av arbeidsgivers lønnstilbud?

I svært stor grad	38 %
I nokså stor grad	45 %
I nokså liten grad	12 %
I svært liten grad	5 %
Totalt	100 %
Antall svar	207

Hvilken innflytelse har mellomledere i staten på de lokale forhandlingene? Tallene fra spørreundersøkelsen viser at det først og fremst er i den andre fasen at mellomlederne slipper til. Åttifire prosent av virksomhetene svarer at mellomleder eller de ansattes nærmeste overordnede leverer inn skriftlig forslag på hvilke individer som bør prioriteres. Dette er den vanligste formen for deltakelse blant mellomledere. Rundt 20 prosent svarer at mellomleder leverer inn skriftlig forslag på hvilke grupper som bør prioriteres. Men det er ikke slik at det i noen virksomheter prioriteres grupper mens det i andre prioriteres individer. I alle virksomhetene der arbeidsgiver har svart at mellomledere prioriterer grupper, oppgir arbeidsgiver også at mellomleder prioriterer individer. Vi står igjen med rundt 15 prosent av virksomhetene der mellomleder ikke er med på å utforme arbeidsgivers lønnstilbud gjennom å sette opp egne prioriteringer. De aller fleste av disse virksomhetene oppgir imidlertid at mellomlederne tas med på muntlige drøftinger før arbeidsgivers lønnstilbud utformes.

Mellomledere trekkes i noe mindre grad inn i forhandlingsprosessen etter at organisasjonene har levert sine krav. Likevel svarer over 60 prosent av virksomhetene at mellomleder i svært stor eller nokså stor grad blir konsultert i behandlingene av organisasjonenes krav. Tabell 3.3 viser dette.

Tabell 3.3 I hvilken grad blir mellomledere/de ansattes nærmeste overordnede involvert/konsultert ved behandlingen av krav fra de lokale arbeidstakerorganisasjonene?

I svært stor grad	29 %
I nokså stor grad	35 %
I nokså liten grad	25 %
I svært liten grad	11 %
Totalt	100 %
Antall svar	217

Oppsummering

- Arbeidsgivere trekker i stor grad mellomledere med i forberedelsene til lokale forhandlinger. Dette gjelder særlig i forbindelse med prioritering av enkeltindivider.

- 80 prosent av virksomhetene sier seg helt eller delvis enig i at mellomledere setter opp lister med forslag til hvilke arbeidstakere arbeidsgiver bør prioritere.
- Mellomledere trekkes i noe mindre grad med under selve forhandlingene.

Organisasjonenes rolle i den forberedende fasen

Hvordan forbereder organisasjonene seg til forhandlinger, og i hvilken grad påvirker de arbeidsgivers prioriteringer?

Vi kan tenke oss flere ulike modeller for hvordan aktørene i de lokale forhandlingene forholder seg til hverandre og influerer hverandre. Arbeidsgiver og organisasjoner kan hver for seg, og uavhengig av hverandre, utforme krav som det så til slutt forhandles om. Arbeidsgiver kan vente med å utforme sine krav eller sitt tilbud, til organisasjonene har levert sine krav. Da kan arbeidsgiver utforme et tilbud som er tilpasset organisasjonenes prioriteringer samtidig som det søker å få frem arbeidsgivers profil. En tredje modell har vi der organisasjonene i forkant av utformingen av sine krav har en utstrakt dialog med arbeidsgiver for å fange opp hva arbeidsgiver ønsker å prioritere ved årets forhandlinger. Legger organisasjonene kravene opp etter dette, kan det gjøre det lettere for organisasjonene å få sine krav igjennom, kanskje på bekostning av andre organisasjoner.

Alle tjenestemannsorganisasjonene forbereder seg til de lokale forhandlingene gjennom å sette opp lønnskrav. Caseundersøkelsen har vist at det er en nokså ensartet praksis for dette. Organisasjonene ber medlemmene sende inn krav for seg selv, gjerne på et eget skjema, og setter deretter opp en liste med krav i prioritert rekkefølge. De variasjonene som finnes i dette mønsteret skyldes i stor grad lokale forhold, det vil si at det ikke er organisasjonstilhørighet som påvirker avvik, men særegne forhold i den enkelte virksomhet. Et eksempel på dette er ordningen ved Universitetet i Tromsø. Ved dette universitetet brukes et felles skjema for «søknad om endring av lønn». Skjemaet sendes både til ledelsen for enheten/fakultetet, til personalavdelingen ved universitetet, og til den aktuelle fagforeningen. De tre instansene bruker så dette felles søknadsmaterialet som ett av flere utgangspunkt for sine prioriteringer.

Et annet eksempel finner vi ved Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet i Trondheim (NTNU), der krav fra arbeidsgiver og organisasjonene blir overlevert samtidig. Arbeidsgivers krav er utformet av de enkelte fakultetene og driftsenhetene. Noe av tanken bak dette er at partene skal utvikle egne prioriteringer uavhengig av hverandre, og at dette skaper innsikt og klarhet i de prioriteringer motparten gjør. Personalledelsen ved NTNU samordner deretter de kravene som foreligger i en felles liste. Med utgangspunkt i denne listen lager arbeidsgiver, representert ved fakultetene, et første tilbud. I en samordnet prosess lager organisasjonene deretter en «inn-ut-liste», det vil si en oversikt over hvem de vil ha ut og hvem de vil ha inn på listen. Personalledelsen ved NTNU understreket det betydelige arbeidet som lå i denne avgrensingen av forhandlingsrommet, og påpekte fordelene ved at organisasjonene gjorde denne jobben i fellesskap. Sam-

tidig ga arbeidet med inn-ut-listen organisasjonene en stor grad av kontroll med forhandlingsrommet, og fordelingen mellom organisasjoner og enheter ved universitetet.

I flere av casevirksomhetene ga representanter for organisasjonene uttrykk for at det var viktig å ha en dialog med arbeidsgiver før kravene ble utformet. Ved Brønnøysundregistrene var alle mellomledere bedt om å være imøtekommende når de tillitsvalgte kom for å drøfte prioriteringer og kandidater før organisasjonenes krav ble utformet. En av de tillitsvalgte mente dette fungerte bra:

«Vi forsøker å få til en dialog med lederne. De fleste lederne er veldig lette å få i tale om slike ting. Dette har ledelsen bedt dem være behjelpelig med. Det fungerer kjempebra.»

Organisasjonene ved Brønnøysundregistrene mente dialogen mellom ledere på ulike nivåer (gruppeledere, seksjonsledere, avdelingsdirektører) ga de tillitsvalgte et godt grunnlag for å fremme sine krav. Det ga også de tillitsvalgte en mulighet for å peke på egne kandidater overfor linjeledelsen, før denne satte opp prioriteringer.

Tillitsvalgte i en rekke virksomheter pekte på den fordelene med å oppnå et sammenfall mellom linjeledelsens prioriteringer og organisasjonens krav. I et desentralisert forhandlingssystem vil den løpende kontakten mellom tillitsvalgte og linjeledelsen trolig være av stor betydning for muligheten til å få gjennomslag i lokale lønnsforhandlinger. En økt desentralisering av lønnsforhandlingene i staten kan dermed endre arbeidsmåten for tillitsvalgte, i retning av en dialog og et nærmere samarbeid mellom lederne.

Vanskelig å få inn krav

Lokale forhandlinger er ikke lenger et nytt fenomen for ansatte i statlige virksomheter. Likevel melder mange tillitsvalgte om at det kan være vanskelig å få medlemmene til å stille lønnskrav.

Forhandlingsmodellen forutsetter at både arbeidsgiver og arbeidstaker skal fremme krav, fortrinnsvis på individnivå. Selv etter mange år med lokale forhandlinger er det en utstrakt skepsis blant ansatte til å fremme og begrunne krav for egen person. Enkelte arbeidstakere føler det trolig ubehagelig å fremheve seg selv på bekostning av andre. En tillitsvalgt fra en akademikerorganisasjon mente slike holdninger var svært utbredt i etaten:

«Vi forsøkte å få opp noen [i en spesiell stillingskode], men mange er ikke flinke til å sende inn krav. Tidligere forhandlingsleder måtte før ringe rundt og piske folk til å levere inn krav.»

Tillitsvalgte vi snakket med pekte på flere forhold de oppfattet som problematiske når organisasjonene skulle fremme lønnskrav for medlemmene. Enkelte mente det var en risiko for at de som var flinke til å fremheve seg selv, blant annet ved å legge inn krav om lønnsøkning, oftere fikk lønnstillegg enn andre som kunne være mer beskjedne, men var flinke i jobben. Enkelte tillitsvalgte ga uttrykk for at de ofte på selvstendig grunnlag måtte føre opp lønnskrav for de mest beskjedne, for å få dem med i oppgjøret.

Flere tillitsvalgte pekte også på at det kunne være vanskelig for tillitsvalgte å sette opp prioriteringer på individnivå. Dette gjaldt særlig der kriterier knyttet til jobbutførelse ble tillagt stor vekt. I slike tilfeller var de tillitsvalgte helt avhengig av arbeidstakerens egen begrunnelse for lønnsøkning, for å kunne sette opp et prioritert krav. Fordi det ofte var vanskelig å benytte slike kriterier, mente enkelte tillitsvalgte at det var vanligere å ta hensyn til andre forhold når et prioritert krav ble satt opp, for eksempel hvor lenge det var siden sist man hadde fått lønnstillegg.

Et tredje moment er at det kan oppleves forskjellig for de ansatte å bli foreslått til lønnsøkning fra nærmeste leder eller å kreve dette selv via fagforeningen. En arbeidsgiver pekte på dette problemet:

«Det betyr utrolig mye for de ansatte at de er foreslått av ledelsen og ikke av organisasjonene. Vi har imidlertid en felles interesse i at det skal være legitimt at organisasjonene fremmer kandidater. Dette kan bli et problem over tid. Det er viktig at folk leverer krav til organisasjonene.»

Jo mer individrettede forhandlingene er, og jo mer vekt det legges på personlige kvalifikasjoner, jo vanskeligere blir det for tillitsvalgte å velge hvem som skal få lokale lønnstillegg. En vei ut av dette problemet kan være å la arbeidsgiver ta hovedansvaret for fordelingen av potten. Tillitsvalgte kan for eksempel gjennom forhandlinger få innflytelse over rammene for det lokale oppgjøret, mens selve fordelingen av lønnsmidlene foretas av arbeidsgiver. I Oljedirektoratet drøftet man for en tid siden å gå inn på en slik modell med «administrativ» fordeling av potten. Statoil var modell for direktoratet. Arbeidsgiver mente mye talte for å ta i bruk en slik modell, og også organisasjonene hadde vært positive. Det endte imidlertid med at en av hovedsammenslutningene lokalt blokkerte for en slik løsning, blant annet med den begrunnelse at Oljedirektoratet ikke var større enn at det var mulig for organisasjonene å føre forhandlinger på individnivå, og at dette ga de ansatte større innflytelse og kontroll.

Oppsummering

- Alle organisasjonene forbereder lønnskrav. Caseundersøkelsen gir inntrykk av at organisasjonene i stor grad også leverer lønnskrav på individnivå.
- Det er viktig for organisasjonene å få en dialog med arbeidsgiver før kravene utformes. Dette vil kunne bidra til å styrke grunnlaget for lønnskravene.
- Jo større vekt det legges på personlige kvalifikasjoner og individuell jobbutførelse, jo vanskeligere kan det bli for organisasjonene å prioritere mellom egne medlemmer.

Deltakelse og ressursbruk

Et stort antall personer involveres hvert år i de lokale forhandlingene. Forberedelse og gjennomføring krever tid og ressurser fra virksomheten, som må ses i sammenheng med de effektene lokale forhandlinger gir. I tillegg til selve forhandlingene går det med tid og ressurser til utforming av en lønnspolitikk, utforming av krav og tilbud, og til etterarbeid og iverksettelse av nye lønssatser.

Det er vanskelig å beregne hvilke ressurser som går med til å gjennomføre de årlige lokale forhandlingene. Enkelte arbeidsgivere og tillitsvalgte ga uttrykk for at det var dårlig samsvar mellom de små pottene og resultatene lønnsforhandlingene gir:

«Lønnsforhandlingene tar alt for mye tid, og gir alt for små resultater. Det er noe stort tull med så små midler vi har. Det har liten lønnspolitisk effekt. Vi bruker voldsomme ressurser på å forberede lokale forhandlinger. Det ligger 2,8 millioner i potten, og vi får inn krav på 9 – 10 millioner. Alle skal behandles seriøst.» (arbeidsgiver)

«Jeg synes personlig at de lokale forhandlingene er noe tull. Etter ett år spises det opp av de sentrale forhandlingene. Det er mye styr og lite mening i å bruke mye tid på dette.» (tillitsvalgt)

En arbeidsgiver pekte imidlertid på at beslutningsprosessen også hadde krevd ressurser før forhandlingene ble desentralisert:

«Lokale forhandlinger er ressurskrevende og tidkrevende. Uten skikkelig plan kan man lage mye ugreie. [Men] prinsippet om lokale lønnsforhandlinger er riktig. Det var svært tungvint å sende inn krav med begrunnelser til [departementet].»

Selv om enkelte arbeidsgivere og tillitsvalgte i caseundersøkelsen var negative til ressursbruken i de lokale forhandlingene, var de fleste positive til at det ble ført lokale forhandlinger. Som det fremgår av tabell 3.4 er synet på ressursbruken i lokale forhandlinger svært forskjellig i statlige virksomheter. Det er nesten like mange som er helt enig og helt uenig i en påstand om at lokale forhandlinger er svært tidkrevende og kostbart.

Tabell 3.4 Ta stilling til følgende utsagn om lokale forhandlinger: «Lokale forhandlinger er svært tidkrevende og kostbart for virksomheten».

Helt enig	24 %
Delvis enig	32 %
Delvis uenig	23 %
Helt uenig	21 %
Ikke sikker	0 %
Totalt	100 %
Antall svar	213

Det er en klar sammenheng mellom hvor mange forhandlingsberettigede organisasjoner det er på forhandlingsstedet, og synet på hvor tidkrevende og kostbart forhandlinger er.

Bare ti prosent av virksomhetene med mindre enn fem organisasjoner til stede, er helt enig i påstanden i tabell 3.4. Likeledes er det bare litt over åtte prosent av virksomhetene som har flere enn ti organisasjoner til stede, som er helt uenig. I gjennomsnitt er det over 20 prosent i disse svargruppene. Mange organisasjoner på forhandlingsstedet ser dermed ut til å gjøre de lokale forhandlingene mer tid- og kostnadskrevenende for virksomheten.

I staten har det vært tradisjon for å føre forhandlinger i fellesmøter med alle de forhandlingsberettigede organisasjonene til stede. Mens det i kommunal sektor ikke er mer enn 15 prosent som praktiserer felles forhandlingsmøter (Andreassen og Seip 2001:25), var dette praksis i 93 prosent av de statlige virksomhetene i 2001.

Valg av felles forhandlingsmøter kan kanskje begrunnes ut fra effektivitetshensyn. Slike møter gir åpenhet om partenes prioriteringer, begrunnelser og disposisjoner, og forhandlingene kan trolig avvikles med noe færre møter. Det er imidlertid vanlig at særskilte problemer, for eksempel knyttet til uenighet om enkeltpersoner, tas i egne særmøter. En ulempe med felles forhandlingsmøter er at antallet personer på møtene fort blir mange. Med mange interesser representert, kan forhandlingene bli vanskelige dersom ikke partene har tradisjon for å avgrense interessesfærene sine i forhandlingene.

Hvor mange personer deltar vanligvis i forhandlingsmøter? Arbeidsgivers delegasjon varierer i antall fra én til tolv. I 28 prosent av virksomhetene stiller arbeidsgiver med to representanter, og i 50 prosent av virksomhetene er arbeidsgiver representert med tre personer. Virksomhetene ga i spørreundersøkelsen et anslag over hvor mange personer som var til stede på møtene når det ble holdt felles forhandlingsmøter. I tabell 3.5 ser vi hvordan svarene fordeler seg.

Tabell 3.5 «Kan du gi et anslag på hvor mange personer som var til stede på møtene når det ble holdt felles forhandlingsmøter?» Andel virksomheter fordelt etter antall til stede på forhandlingsmøtene.

Under 6 personer	5 %
6–10 personer	31 %
11–15 personer	32 %
16 personer eller flere	32 %
Totalt	100 %
Antall svar	204

I et fåtall virksomheter er det ikke flere enn seks personer til stede på forhandlingsmøtene. Dette er hovedsakelig mindre virksomheter, men også virksomheter med mer enn 100 ansatte finnes her. De aller fleste har færre enn fem forhandlingsberettigede organisasjoner i virksomheten.

For øvrig ser vi at størrelsen på forhandlingsmøtet varierer fra seks–ti personer for en tredjedel av virksomhetene, mens en tredjedel av virksomhetene har over 16 personer til stede på forhandlingsmøtet. Det er store virksomheter med over 500 ansatte som hyppigst har over 16 personer til stede på møtene. Disse virksomhetene har også ofte ti eller flere organisasjoner representert på forhandlingsstedet.

Tabell 3.6 Hvor mange forhandlingsberettigede organisasjoner er det på forhandlingsstedet? Andel virksomheter fordelt etter antall organisasjoner på forhandlingsstedet.

Under 5 organisasjoner	34 %
5–9 organisasjoner	38 %
10 organisasjoner eller flere	28 %
Totalt	100 %
Antall svar	217

Spiller det noen rolle hvor mange organisasjoner som er representert på forhandlingsstedet? Som vi har sett, er det en nær sammenheng mellom antallet organisasjoner og antallet møtedeltakere. Det er naturlig. I noen grad kan bruk av hovedsammenslutningsmodellen bidra til å redusere antallet forhandlingsdelegater, men det er ingen sterk sammenheng mellom bruk av hovedsammenslutningsmodellen og antall møtedeltakere.¹⁰ En tillitsvalgt fra en større organisasjon mente små organisasjoner hadde en fordel av at det var enkeltorganisasjoner og ikke forhandlingssammenslutningene som fikk forhandle lokalt.

«Vi har eksempler på at ett menneske kommer og forhandler for ett medlem. Det er dem selv. Ofte får de lønnstrinnet de ber om for å bli kvitt dem.»

I 36 prosent av virksomhetene opptrer én eller flere av arbeidstakerorganisasjonene i forhandlinger etter hovedsammenslutningsmodellen. I 65 prosent av disse virksomhetene er dette LO.¹¹ Ser vi samtlige forhandlingssteder under ett, opptrådte LO Stat som hovedsammenslutning i 24 prosent av virksomhetene. Kombinasjonen av LO Stat og YS forekom i 14 prosent av virksomhetene, og LO Stat, YS og Akademikerne opptrådte alle tre i ti prosent av de 221 statlige virksomhetene som hadde svart på spørsmålet. Sammenliknet med kommunesektoren er dette høye tall. Hele 95 prosent av kommunene svarte nei på spørsmål om forhandlingssammenslutninger var i bruk (Andreassen og Seip 2001:24). Vi kan dermed konkludere med at det er en langt sterkere tradisjon i staten enn i kommunene for en samordning av de lokale forhandlingene, dels gjennom felles forhandlingsmøter, dels gjennom bruk av hovedsammenslutningsmodellen.

Oppsummering

- Mange organisasjoner på forhandlingsstedet gjør de lokale forhandlingene mer tid- og kostnadskrevende for virksomheten.
- 93 prosent av de statlige virksomhetene praktiserer felles forhandlingsmøte i lokale forhandlinger, mot 15 prosent i kommunesektoren.

¹⁰ Når hovedsammenslutningsmodellen brukes, opptrer alle organisasjonene under en hovedsammenslutning som én part under de lokale forhandlingene (Jf. HTA, pkt 2.1).

¹¹ YS opptrer som hovedsammenslutning i 45 prosent av tilfellene der virksomhetene rapporterer om at én eller flere organisasjoner forhandler etter hovedsammenslutningsmodellen, AF i 26 prosent og Akademikerne i 66 prosent (N=80).

- 32 prosent av virksomhetene har 16 eller flere personer til stede i forhandlingsmøtene.
- 28 prosent av virksomhetene har 10 eller flere forhandlingsberettigede organisasjoner på forhandlingsstedet.
- Organisasjonene forhandler etter hovedsammenslutningsmodellen i langt større grad i statlige virksomheter enn i kommunesektoren.

Lønnsregulering for tillitsvalgte

Tillitsvalgte kan oppleve å komme i en vanskelig dobbeltrolle i forhandlingene. Dels skal de representere medlemmene, og forhandle på deres vegne, dels skal deres egen lønn vurderes og eventuelt justeres med utgangspunkt i den samme lønnspotten. Dette er også problemer som berører ledere og lederlønninger, som vi behandler i neste kapittel.

I flere av virksomhetene i caseundersøkelsen var det tillitsvalgte som ga uttrykk for at deres egen lønn burde forhandles utenom de regulære forhandlingene. Dette ble også gjort enkelte steder. Ved NTNU ble de tillitsvalgte tatt ut av forhandlingene, og gitt lønnsregulering sammen med lederne. Også denne ordningen har problematiske sider. Partsrelasjonen går i oppløsning, og enkelte pekte på det problematiske i at ledere og tillitsvalgte skulle særbehandles.

Tillitsvalgtes mulige dobbeltrolle er ikke et habilitetsproblem i utgangspunktet. En organisasjon med godkjent forhandlingsrett kan selv velge hvem som skal forhandle – også om dette gjelder forhandling av egen lønn. For den enkelte tillitsvalgte kan dette likevel oppleves problematisk i forhold til egne medlemmer, der tilliten er viktig.

Det kan tenkes ulike måter løse et slikt problem på. Det vanlige er at tillitsvalgte trer ut av forhandlingene dersom hans eller hennes egen lønn skal forhandles. Dette er neppe et stort problem i større virksomheter der organisasjonene stiller med flere representanter. For små organisasjoner, eller i små virksomheter, kan dette føles som en mindre heldig løsning.

En av de tillitsvalgte vi snakket med, mente at de tillitsvalgtes lønn burde forhandles i 2.3.4-forhandlinger:

«Ledelsen må begynne å ta inn over seg at tillitsvalgte har en vanskelig situasjon. Vi er kollega med de andre, vi er ansatte, med den samme sjefen som andre. Jeg mener derfor at tillitsvalgte må tas på 2.3.4.»

Det kan reises spørsmål Hovedtariffavtalen gir hjemmel for slik lønnsregulering. Forslaget illustrerer imidlertid at tillitsvalgte, og trolig også arbeidsgiver i noen tilfeller, kan oppleve 2.3.4-forhandlinger som et fleksibelt instrument, egnet for å løse særskilte problemer, kanskje også i ytterkanten av de rammer de sentrale avtalepartene hadde tenkt.

Noen virksomheter har inngått særavtaler som sikrer en eller annen form for automatikk i tillitsvalgtes lønnsregulering, for eksempel avtale om at tillitsvalgte skal ha et

visst antall B-trinn, og at lønnsutviklingen i perioden som tillitsvalgt skal følge normal lønnsutvikling for stillingsgruppen vedkommende kommer fra. Både for arbeidsgiversiden og for organisasjonene er det viktig at tillitsvalgte lønnes slik at dyktige medarbeidere vil påta seg vervet. Samtidig vil det være viktig å sikre fleksibilitet ved at tillitsvalgte kan tre ut av vervet uten at det oppstår for store økonomiske tap. Bruk av særavtaler i slike tilfeller er imidlertid omdiskutert.

At tillitsvalgte kan komme i en klemte posisjon, og at spørsmålet om habilitet kan reises, viser et eksempel fra en av casevirksomhetene. I denne virksomheten var forhandlingene stykket opp, og foregikk som forberedende (preliminære) forhandlinger for deler av virksomheten. Vanlig praksis hadde vært at tillitsvalgte gikk ut mens den tillitsvalgtes eget lønnskrav ble forhandlet, men ellers var til stede. En av arbeidsgiverrepresentantene motsatte seg at en tillitsvalgt var til stede i forhandlingene dersom det lå inne krav på den tillitsvalgte i potten. Konflikten ble løst gjennom enighet om at tillitsvalgte ikke skulle være med i forhandlingene i de forberedende (preliminære) forhandlingene i den delen av virksomheten vedkommende selv hørte inn under.

Slike løsninger er neppe vanlig. Saken er imidlertid interessant, fordi den reiser flere spørsmål som har betydning for gjennomføring av lokale forhandlinger. For det første påvirker arbeidsgivers påstand om et habilitetsproblem hvem som skal representere de ansatte. Dette skal ikke arbeidsgiver ha innflytelse over. Det må først og fremst være den tillitsvalgte selv og de ansatte som han eller hun skal representere, som vurderer i hvilken grad deres valgte representant er habil. For det andre er det ikke selvsagt at påstand om inhabilitet kan reises i en situasjon der det forhandles kollektivt om lønn, og der hver av partene nettopp er satt til å ivareta egne interesser.¹² Et tredje moment er hvordan partsforholdet skal forstås i et system der lønnsforhandlingene i stor grad er desentralisert. Dersom tillitsvalgte skal ses som inhabile når de selv reiser lønnskrav, kan dette gjøre det vanskelig å opprettholde en ordening med lokale tillitsvalgte i et desentralisert forhandlingssystem. Noe av hensikten med å desentralisere forhandlingene er at både den som representerer arbeidsgiver og de som representerer arbeidstakerne skal ha en større nærhet til dem forhandlingene dreier seg om, drift av virksomheten og fordeling av lønnsmidler. Jo mer desentralisert en gjør forhandlingene, jo sterkere vil både arbeidsgiverrepresentanten og de tillitsvalgte ha egne interesser knyttet til forhandlingene.

Oppsummering

- Flere tillitsvalgte gir sterkt uttrykk for at de mener deres lønn bør reguleres utenom de regulære forhandlingsrundene.
- Jo mer desentralisert forhandlingene blir, jo sterkere vil både arbeidsgivers representant og de tillitsvalgte ha egne interesser knyttet til forhandlingene.

¹² I offentlig sektor kan man reise spørsmål om arbeidsgivers representant har egne interesser i forhandlingsutfallet. Selve modellen med kollektive forhandlinger om lønn er imidlertid hentet fra det private, der arbeidsgiver utvilsomt har egeninteresser i utfallet av forhandlingene.

Kapittel 4

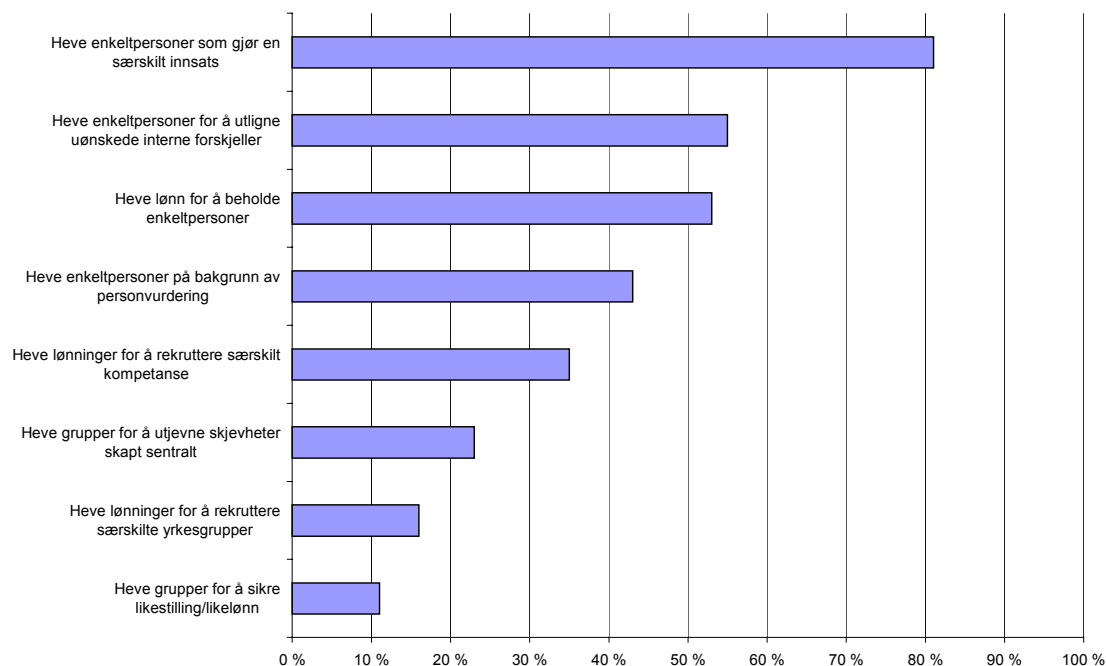
Lønnspolitiske prioriteringer

I dette kapitlet skal vi se på ulike sider ved de lønnspolitiske prioriteringene til statlige arbeidsgivere. Hva mener arbeidsgiverne det er viktig å prioritere i de lokale forhandlingene? Vi skal også se i hvilken grad arbeidsgiver skyter inn egne midler fra virksomheten i lønnpotten for å nå de lønnspolitiske målene, og i hvilken grad partene tar hensyn til sentrale føringer i de lokale forhandlingene. Både lønn til ledere og lokale tillegg til uorganiserte er to sentrale lønnspolitiske tema arbeidsgivere må forholde seg til i sine lønnspolitiske prioriteringer.

Lønnspolitiske prioriteringer ved 2.3.3-forhandlinger

Hvilke hensyn er spesielt viktige for arbeidsgivere ved forberedelse til lokale forhandlinger? Vi stilte virksomhetene overfor en serie valg, og ba dem merke av for inntil tre alternativer som ble sett som spesielt viktige.

Figur 4.1 Hvilke av følgende hensyn er spesielt viktige for arbeidsgiver i din virksomhet ved de lokale forhandlingene? (Sett inntil tre kryss) (N=219)



Som det fremgår av figur 4.1 har over 80 prosent av virksomhetene markert at det å heve enkeltpersoner som gjør en særskilt innsats er ett av de tre viktigste hensyn for arbeidsgiver i de lokale forhandlingene. Dette viser at et stort antall statlige virksomheter har valgt et individorientert fokus som er drifts- eller resultatorientert. En slik tilnærming er trolig nært knyttet til i hvilken grad mellomleder er involvert i forberedelsene til lønnsforhandlingene. Skal en arbeidsgiver lykkes i å premiere arbeidstakere som har gjort en særskilt innsats, krever dette detaljkunnskap om den enkeltes arbeidsinnsats. Det har neppe et personalkontor i større virksomheter.

Figuren viser hva arbeidsgiver mener er viktigst, ikke hva som faktisk gjøres. Noen av virksomhetene som har sagt at det er et viktig hensyn å heve enkeltpersoner, er større virksomheter som samtidig oppgir at mellomlederne ikke er trukket inn i prioriteringsprosessen. Her vil arbeidsgivers kunnskap om enkeltpersoner være begrenset i forhandlingssituasjonen, og det er vanskelig å se hvordan arbeidsgiver kan få til et forhandlingsresultat som prioriterer arbeidstakere som har gjort en særskilt innsats. Det er dermed grunn til å tro at det i flere virksomheter er stor avstand mellom målsettingen om å få til et individorientert fokus knyttet til prestasjoner, og resultatene de årlige lokale lønnsforhandlingene gir.

Ved siden av fokusering på individuelle prestasjoner, oppgir også mange virksomheter at lønnsrelasjoner mellom arbeidstakere er et viktig hensyn. Dette er et klassisk tema i lønnsforhandlinger, og berører rettferdighetshensyn og legitimitet for lønnspolitikken. Femtifem prosent av de statlige virksomhetene krysser av for at dette er blant de tre viktigste hensyn. Det er flere virksomheter som synes utjevning av skjevheter er viktig, enn som synes det er viktig å bruke lønn i 2.3.3-forhandlingene for å rekruttere ønsket kompetanse eller beholde enkeltpersoner. Dette kan skyldes at virksomhetene i større

grad bruker 2.3.4-forhandlingene for å rekruttere og beholde spesielt kvalifisert arbeidskraft.

Svært få statlige virksomheter mener det er viktig å prioritere grupper for å sikre likestilling/likelønn i de lokale forhandlingene. Litt over ti prosent trekker dette frem blant de tre viktigste lønnspolitiske prioriteringene. Et stort flertall av arbeidsgiverne mener spørsmålet om likestilling/likelønn bør løses i de sentrale forhandlingene.

Oppsummering

- Følgende hensyn er viktige for arbeidsgiver ved de lokale 2.3.3-forhandlingene:
 - Heve enkeltpersoner som gjør en særskilt innsats (81 prosent)
 - Heve enkeltpersoner for å utlikne uønskede interne forskjeller (55 prosent)
 - Heve lønn for å beholde enkeltpersoner (53 prosent)
 - Heve enkeltpersoner på bakgrunn av personvurdering (43 prosent)

Bruk av egne midler i lokale 2.3.3-forhandlinger

Det er partene sentralt som avgjør hvor stor andel av den økonomiske rammen som skal avsettes til lokale forhandlinger. Den sentrale avsetningen beregnes pro rata ut fra størrelsen på lønnsmassen i den enkelte virksomhet. I tillegg har partene i det sentrale justeringsoppgjøret de senere år avsatt ekstra midler til enkelte virksomheter for å løse særskilte problem. Dette kan være for å møte særskilte utfordringer i forbindelse med omstilling, eller for å rekruttere og beholde viktig arbeidskraft. Det forhandles om midlene samtidig med de lokale forhandlingene.

I tillegg til de midlene som tilføres virksomheten som del av lønnsoppgjøret, de sentrale avsetningene, kan arbeidsgiver i de statlige virksomhetene med hjemmel i Hovedtariffavtalen, velge å skyte inn midler/inntekter fra virksomheten i potten. (HTA 2.3.3.1) Dette gir arbeidsgiver muligheten til å sikre ansatte i egen virksomhet en større lønnsøkning enn gjennomsnittet i statlig virksomhet, og må ses som et viktig element i den lokale lønnsdanningen. Arbeidsgiver kan ikke ensidig sette betingelser for bruken av innskutte egne midler. I henhold til Hovedavtalen skal det forhandles om bruken av disse midlene på samme måte som for den lokale potten. Vi skal her se på hvor mange arbeidsgivere som benytter muligheten til å skyte inn egne midler, og hvordan disse brukes.

Hvor mange skyter inn egne midler fra virksomheten

Hvor mange virksomheter velger å skyte inn egne midler i 2.3.3-forhandlingene? Skyter de inn mye eller lite?

Tabell 4.1 Har arbeidsgiver skutt inn egne midler til fordeling i 2.3.3-forhandlinger i 2000 og 2001? (N=215)

	2000	2001
Ja, mye	19 %	21 %
Ja, litt	44 %	40 %
Nei	35 %	39 %
Ikke sikker	1 %	0 %
Totalt	99 %	100 %

Tabell 4.1 gir oss et bilde av bruken av egne midler. Tabellen viser at 19 prosent av virksomhetene oppgir at de i 2000 skjøt inn mye egne midler i potten. Førtifire prosent oppgir at de skjøt inn litt egne midler. Vi må imidlertid vise forsiktighet når vi skal tolke denne tabellen. Vi kan ikke med sikkerhet si hva hver enkelt virksomhet har ment med «mye» og «lite» i denne sammenhengen. Det kan variere. Likevel er det grunn til å tro at de fleste virksomhetene har forstått spørsmålet nokså likt, og dermed gitt oss et anslag som vi kan stole på. I praksis går virksomhetene gjerne inn med egne midler på to måter. Enten gjør de dette som en strategi for å oppnå noe særskilt i forhandlingene. Da legges pengene på bordet før forhandlingene begynner, og vi må anta at de fleste virksomheter som gjør dette, legger «mye penger» på bordet. Den andre måten å skyte inn egne midler på, er at arbeidsgiver mot slutten av forhandlingene sier seg villig til «å bruke noen tusen» for å få «forhandlingskabalen til å gå opp» og tilfredsstille de organisasjonene som mot slutten ikke er fornøyd, men har det som oppfattes som et legitimt krav. Vårt inntrykk fra caseundersøkelsen er at dette er ganske vanlig i 2.3.3-forhandlingene.

En rimelig tolkning av hvordan virksomhetene har svart vil da være, at de virksomhetene som har lagt egne midler i potten i strategisk øyemed, og oppfatter dette som «mye penger», har svart «ja, mye», mens virksomheter som i løpet av forhandlingenes gang har lagt egne midler på bordet for å løse et konkret forhandlingsproblem, har svart «ja, litt». Er dette riktig, vil det være mest interessant å se på gruppen som har lagt mye penger i potten, fordi vi antar at de har gjort dette av strategiske hensyn.

Tabell 4.1 viser at antallet virksomheter som skjøt inn mye eller litt egne midler i 2000 og 2001, var relativt stabilt. Om lag 20 prosent av virksomhetene skjøt inn mye, og rundt 40 prosent skjøt inn litt. Det er imidlertid ikke alltid de samme virksomhetene som skyter inn mye hvert år. Av data ser vi at tolv prosent av virksomhetene valgte å gjøre dette både i 2000 og 2001.

I samtale med virksomhetene fremkommer det ulike syn på det å skyte inn egne midler. Vi kan se tre hovedholdninger: en positiv holdning, en prinsipielt restriktiv, gjerne fordi departementet har bedt om dette, og en restriktiv med begrunnelse i virksomhetens økonomi. Følgende uttalelser kommer fra arbeidsgivere som var positive til å legge egne midler i potten:

«Vi må legge egne midler til for å rette opp skjevheter. [...] Vi tar blant annet fra midler som ellers ville gått til konsulenttenester. Vi har nå langt mindre handlingsrom enn vi hadde tidligere.»

«Virksomheten har skutt inn midler. De er brukt særlig mot jurister, seksjonsledere og avdelingsdirektører. [...] Disse gruppene tar en så stor del av potten at vi har måttet skyte inn mer midler.»

Ved de lokale forhandlingene i 2000 ba AAD forhandlingsstedene om at de utviste «var-somhet» med å skyte inn midler fra egen virksomhet, og begrunnet dette med hensynet til den totale økonomiske rammen for oppgjøret (AAD 2000). Noen virksomheter legger vekt på dette. Enkelte fagdepartement har også fremholdt overfor underliggende virksomheter at bruk av egne midler i forbindelse med de årlige 2.3.3-forhandlingene vil kunne oppfattes som at virksomhetens budsjett er romslig. En trussel fra fagdepartementet om å få beskåret driftsbudsjettet dersom virksomheten skyter inn egne midler, er trolig en mer effektiv brems på bruk av egne midler enn AADs generelle informasjons-skriv. Følgende uttalelser kommer fra en arbeidsgiver og en tillitsvalgt. Begge viser til departementenes signaler.

«Vi vil ikke avsette midler (utvide potten) rent prinsipielt. Vi følger departementets anmodning om å begrense glidningen.» (arbeidsgiver)

«AAD instruerer sine virksomheter til ikke å gjøre dette. [Vårt departement] sier at ved å skyte til midler gir dere departementet beskjed om at dere har for mye penger.» (tillitsvalgt)

Vi finner ingen klare kjennetegn ved de virksomhetene som skyter inn mye egne midler fra egen virksomhet.

Oppsummering

- Rundt 20 prosent av virksomhetene oppgir at de har skutt inn mye egen midler i den lokale potten. Dette gjelder både for 2000 og for 2001.
- AAD og enkelte fagdepartementer har bedt virksomhetene være tilbakeholdne med å skyte inn egne midler

Sentrale føringer

I de sentrale oppgjørene avtales det av og til noen retningslinjer eller anbefalinger på hva som bør prioriteres i de lokale forhandlingene, såkalte sentrale føringer. De sentrale føringene som har vært gitt de siste årene, har vært en oppfordring om å avvikle bruk av B-tillegg, og en oppfordring om å gi større andel enn pro rata av tilleggene til kvinner. Enkelte år er det ikke gitt sentrale føringer.

Tabell 4.2 I hvilken grad følges de føringene som er gitt av partene sentralt opp i de lokale forhandlingene?

I stor grad	42 %
I nokså stor grad	50 %
I nokså liten grad	8 %
I liten eller ingen grad	0 %
Totalt	100 %
Antall svar	212

De sentrale føringene innebærer en inngripen, eller påvirkning av de lokale forhandlingene. I spørreundersøkelsen svarer 42 prosent av virksomhetene at de i stor grad følger de sentrale føringene. Åtte prosent av virksomhetene gjør dette i nokså liten grad. Inntrykket fra enkeltvirksomheter i caseundersøkelsen er at virksomhetene ikke legger svært stor vekt på de sentrale føringene, men forsøker å følge dem opp. Arbeidsgiver anser ikke føringene som et stort problem. I de lokale forhandlingene får en sentral føring størst betydning når en organisasjon ser at den tjener deres medlemmer, og bruker føringen som argument.

Oppsummering

- 92 prosent av virksomhetene oppgir at de i stor eller nokså stor grad følger opp føringene som er gitt av de sentrale partene.

Ledere og lederlønninger

I alle casevirksomhetene vi snakket med opplevde arbeidsgiver i større eller mindre grad problemer knyttet til lønnsregulering av lederstillinger. Det var stor enighet blant virksomhetene om at lederlønninger var en av de viktige lønnspolitiske prioriteringene.

Problemene med lederlønninger var dels knyttet til det lokale partsforholdet. I noen tilfeller opplevde lederne seg som særlig utsatt eller sårbare, fordi de var part i forhandlingene. Her er problemstillingene ikke ulik de som berører tillitsvalgte. Dels var problemene knyttet til lederlønninger forbundet med de økonomiske rammene for det lokale oppgjøret. Med relativt trange økonomiske rammer var det både vanskelig og lite ønskelig, sett fra arbeidsgivers side, å bruke store deler av den lokale potten på lederlønninger.

I henhold til Hovedtariffavtalen kan forhandlinger om lønnsendring for øverste leder ved et forhandlingssted, overføres til overordnet myndighet. (HTA 2.3.3.1) Av tabell 4.3 ser vi at dette er en bestemmelse som brukes i stor grad. Bare 15 prosent av lederne ved statlige virksomheter som er eget forhandlingssted, fikk lønnen fastsatt i virksomheten i 2001.

Tabell 4.3 Føres forhandlinger for virksomhetens øverste leder i virksomheten eller på overordnet nivå?

I virksomheten	15 %
På overordnet nivå/Øverste ledelse er ikke omfattet av HTA	85 %
Ikke sikker	0 %
Totalt	100 %
Antall svar	208

Flere virksomheter i staten har bedt om at også andre ledere unntas fra de lokale forhandlingene på forhandlingsstedet, og i tarifforhandlingene i 2002 ble denne bestemmelsen noe endret og utvidet. Utvidelsen gjelder virksomhetene der øverste leder ikke er omfattet av Hovedtariffavtalen. I disse virksomhetene kan øverste leder etter avtale med de tillitsvalgte fastsette lønnsendring for ledere på neste ledernivå, som er omfattet av hovedtariffavtalen. Det er de lokale partene som må avklare hvilke ledere dette gjelder i virksomheten, og virksomheten må dekke lønnsendringene over eget budsjett, ikke over den sentralt fastsatte potten som skal gå til lokale forhandlinger (Protokoll statsoppgjøret 2002 pkt. 2.3.3.1).

Flere arbeidsgivere pekte i caseundersøkelsen på den vanskelige rollen mange ledere kom i når de selv skulle ta aktivt del i forhandlingene:

«Det er umulig å legge inn krav for ledere som er forhandlingspart [blant annet personaldirektøren] hvis det ikke legges inn som gruppe.»

«Noen kommer dårlig ut. Kanskje spesielt ledere. Administrasjonssjefen var i utgangspunktet plassert lavt. Det var ikke gunstig når administrasjonssjefen var sentral i forhandlingene. Det hadde vært en fordel med en egen forhandlingsrunde med en egen pott for ledelsen.»

Noen av virksomhetene vi snakket med, hadde forsøkt å løse dette problemet gjennom å ta lederlønsforhandlingene som en egen forberedende (preliminær) forhandlingsrunde, og ved tilskudd av egne midler. I Aetat ble for eksempel lønnen til fylkesarbeidssjefene fastsatt i egne forhandlinger. Det var satt av en egen pott til dette, med midler skutt inn av virksomheten. Arbeidsdirektøren og hovedtillitsvalgte var til stede ved disse forhandlingene.

Også i Oljedirektoratet ble lønnstilleggene til de øverste lederne finansiert utenom den ordinære potten. Etter avtale med organisasjonene fikk de øverste lederne og støttepersonellet i forhandlingsprosessen fastsatt sin lønn administrativt. Her var lederfunksjonene etter omorganisering basert på en rotasjonsordning, og lederne fikk et «rotasjonstillegg» av varierende størrelse, men utmålt for å skape et relativt enhetlig nivå på lederlønningene.

NTNU i Trondheim var en tredje av casevirksomhetene som førte egne forhandlinger for lederne. I disse forhandlingene ble også de tillitsvalgte inkludert. Delvis ble disse forhandlingene finansiert utenom potten. De tillitsvalgte pekte på at lederne i disse forhandlingene ble behandlet som gruppe, ikke som individer.

En av årsakene til at mange arbeidsgivere har ønsket å løfte ledere ut av 2.3.3-forhandlingene har vært den dobbeltrollen de har i forhandlingene. Det er vanskelig for den som skal føre ordet på vegne av arbeidsgiver, selv å ligge inne med krav i potten.

Det svekker autoriteten, og kan gi en følelse av avhengighet overfor forhandlingsmotparten.

En annen årsak kan være at arbeidstakerorganisasjonene kan være motvillig til å bruke penger på lederlønninger. Krav fra arbeidsgiver om å heve lederlønninger kan dermed raskt bli møtt med motstand eller motkrav, og være med å begrense spillerommet arbeidsgiver har i forhandlingene. En arbeidsgiverrepresentant pekte på det dårlige signalet det ga overfor de ansatte, når arbeidsgiver måtte foreslå større lønnstillegg til ledere:

«Vi så at folk på lederstigen ikke fikk noen ting [sentralt]. Vi måtte bruke alle lønnsmidlene til ledere. Hva slags lønnssystem er dette?»

I den nye Hovedtariffavtalen fra 2002 er det som nevnt åpnet for at ledere på ledernivå under øverste leder kan tas ut av potten og forhandles for seg. Dette gjelder imidlertid bare i virksomheter der øverste leder ikke er omfattet av Hovedtariffavtalen, men plassert i lederlønnssystemet.¹³ I de andre virksomhetene er det bare virksomhetens øverste leder som kan unntas fra de lokale forhandlingene i virksomheten, og få en lønnsfastsettelse av overordnet myndighet.¹⁴ Det er ikke knyttet noen tvisteløsning til disse lederforhandlingene. Blir ikke partene enige, skal arbeidsgivers siste tilbud gjelde (Protokoll statsoppgjøret 2002).

Lederlønn og justeringsforhandlinger

Noen lokale arbeidsgivere opplever justeringsforhandlingene som et særskilt problem knyttet til lederlønninger. De hevder at lederlønninger i langt mindre grad enn andre stillingskoder gis sentrale lønnsloft. I det forrige sitatet blir det pekt på dette, det samme gjør arbeidsgiver i en annen virksomhet:

«De siste årene har bare lederstillinger i departementet blitt hevet. Det irriterer noe grenseløst. Vi har kommet med innspill om at lederstillinger må tas sentralt.»

I hvilken grad problemet med lederlønninger skyldes særskilte problemer, og i hvilken grad de skyldes forhold knyttet til justeringsforhandlingene er usikkert. Likevel er det flere virksomheter i vår caseundersøkelse som mener de har hatt problemer med lederlønningene.

Noen virksomheter kan ha særskilte problemer. I Arkivverket er for eksempel deler av stillingskodene knyttet opp mot universitetenes stillingskoder. Dette gjør at sentrale

¹³ AAD opplyser at omtrent 300 av statens øverste ledere er tatt ut av det ordinære lønnssystemet. Denne ordningen omfatter blant annet departementsråder, ekspedisjonssjefer i departementene, toppledere i større etater og institusjoner, samt fylkesmenn.

¹⁴ Teksten i Hovedtariffavtalen lyder: «kan nærmeste overordnede myndighet etter avtale med de tillitsvalgte på samme nivå fastsette lønnsendring for vedkommende» (Protokoll statsoppgjøret 2002 pkt. 2.3.3.1).

endringer som er ment å justere stillinger ved universitetet, slår inn også i Arkivverket, mens dette ikke alltid følges opp på ledersiden. Arbeidsgiver pekte på dette problemet:

«Lederstillinger er et særlig problem. Arkivarer er på amanuensisstigen. Avstanden fra 1. amanuensis til avdelingsarkivar, statsarkivar og underdirektør har til tider vært ikke-eksisterende. [Lønnsøkningen] for amanuenser i sentrale forhandlinger, har gitt oss problemer. Det har tatt en god del av potten å rette på dette lokalt.»

Flere virksomheter peker på at det er svært vanskelig å forsvare et ønsket lederlønnsnivå gjennom bare å bruke penger fra den lokale potten. Det er vanskelig både politisk og økonomisk. Arbeidsgiver møter ofte motstand fra organisasjonene når de foreslår økte lederlønninger, og mister innflytelse over deler av oppgjøret fordi slike lønnstillegg må «veksles inn» i krav som organisasjonene har. Sentrale justeringsforhandlinger som ikke tar hensyn til lønnsnivået for ledere, gjør at situasjonen noen steder oppleves som svært vanskelig. Løsningen i mange virksomheter har vært enten å legge egne midler i den lokale potten for å få hevet ledersjiktet, eller å gjøre dette gjennom forhandlinger på særlig grunnlag (2.3.4-forhandlinger).

Oppsummering

- Mange arbeidsgivere uttrykker et sterkt behov for å trekke lederstillinger ut av 2.3.3-forhandlingene.
- I 85 prosent av virksomhetene ble de lokale forhandlingene i 2001 for øverste leder enten ført på overordnet nivå, eller virksomhetens øverste leder var unntatt Hovedtariffavtalen.
- Flere virksomheter peker på at det er svært vanskelig å forsvare et ønsket lederlønnsnivå bare gjennom å bruke penger fra den lokale potten.

Uorganiserte arbeidstakere

Hvilken plass har de uorganiserte i et forhandlingssystem med lokale forhandlinger? De uorganiserte er ikke representert ved forhandlingsbordet når de lokale partene møtes. Som del av en stillingsgruppe får de på lik linje med organiserte arbeidstakere, del i de sentrale lønnsjusteringene som foregår på gruppenivå. Når de lokale forhandlingene foregår på individnivå er det ingen automatikk som fanger opp uorganiserte arbeidstakere. De kan fremme et lønnskrav til arbeidsgiver, men ikke via en organisasjon.

Vi har ikke tall fra statlig sektor som sier hvor stor andel de uorganiserte får av potten.¹⁵ Samtaler med arbeidsgiver og tillitsvalgte i de statlige casevirksomhetene ga imid-

¹⁵ I Andreassen og Seip 2001 er det gjort noen beregninger for enkelte kommuner (Andreassen og Seip 2001:59 ff.

lertid et inntrykk av at dette er et særskilt konfliktfylt felt i de lokale forhandlingene i staten.

Det er en vanlig oppfatning både blant arbeidsgivere og tillitsvalgte, at det er arbeidsgivers ansvar å ivareta de uorganisertes interesser i de lokale forhandlingene. I Arbeids- og administrasjonsdepartementets skriv til forhandlingsstedene peker departementet på at forhandlingene både omfatter organiserte og uorganiserte arbeidstakere, og at det er arbeidsgiver «som i første rekke må påse» at uorganiserte får den lønn de bør ha etter sine oppgaver og arbeidsutførelse (AAD 2000). Arbeidsgiver legger ofte de uorganiserte som er prioritert inn i første tilbud. Det skal begrense organisasjonenes mulighet til å presse dem ut gjennom forhandlingene. Flere arbeidsgivere rapporterte i caseundersøkelsen om ganske store konflikter når det gjaldt uorganiserte:

«Det blir bråk hver gang [med de uorganiserte]. Organisasjonene vil ikke gi disse lønnstillegg. Det er de enige om. Et år hadde noen [av de lokale lederne] ...fått forståelsen av at det var de uorganiserte de skulle prioritere. Det ble helt vilt. Mye bråk.»

Likevel var det arbeidstakerorganisasjonene som klarest ga uttrykk for konfliktene knyttet til uorganiserte. Organisasjonene ønsket ikke at den lokale potten ble brukt til å gi uorganiserte lønnsopprykk. Dette gjaldt alle typer organisasjoner, også akademikerorganisasjoner som generelt har en positiv holdning til individuell lønnsdanning. Det første sitatet nedenfor er fra en tillitsvalgt i en organisasjon tilknyttet Akademikerne:

«[Ledelsen] lager en egen liste. Første runde vil vi ha de uorganiserte ut av listene. Vi har vel 90% organisasjonsgrad her.»

«De [uorganiserte] skal ut av potten. [Det er] våre sentrale organisasjoner som har forhandlet frem en pott. Som oftest får de ett lønnstrinn, men organisasjonene er sterkt uenig.»

Hvorfor er dette så viktig for organisasjonene? To årsaker peker seg ut: mer penger og flere medlemmer.

For det første er forhandlingene en kamp om penger og om andeler av potten. For organisasjonene er det et klart mål å sikre seg som minimum en andel av potten tilsvarende pro rata (prosentvis andel av lønnsmassen). En mindre andel vil innebære en relativ lønnsnedgang for medlemsmassen i forhold til andre ansatte i virksomheten. Det vil bli ansett som et dårlig oppgjør.¹⁶ I dette spillet kommer organisasjonene lett i konflikt med hverandre. En måte å unngå for store konflikter organisasjonene imellom er å skyve de uorganiserte ut av potten. Dersom de uorganisertes andel av potten brukes på organisasjonsmedlemmer, behøver ikke enkelte organisasjoner få betydelig under pro rata, selv om andre organisasjoner får noe mer. Dette er det lett for organisasjonene å

¹⁶ Organisasjonene vil selvfølgelig også se det lokale oppgjøret i forhold til hvilke tillegg som er gitt sentralt, og i forhold til fordelingen av lønnsmidler i tidligere år.

enes om. En tillitsvalgt fortalte om hvordan organisasjonene sto samlet mot arbeidsgiver når denne krevde opprykk for uorganiserte:

«Vi aksepterer noen uorganiserte, men da må arbeidsgiver betale for dem. Det kommer noen penger i sluttforhandlingene for å få med de uorganiserte. Vi argumenterer [også] for å løfte uorganiserte over i 2.3.4-forhandlinger. Det har skjedd konkret. Resultatet av forhandlingene siste to år er en kraftig medlemsvekst for alle organisasjonene. Folk har merket seg at det er vanskelig å få lønnsopprykk som uorganiserte. Vi har vært totalt lojale med de andre organisasjonene. [...] Dette umuliggjør splitt og hersk.»

Sitatet illustrerer også den andre grunnen til at det er viktig for organisasjonene å holde de uorganiserte utenfor i fordelingen av den lokale potten. Da lokale forhandlinger ble introdusert i offentlig sektor på begynnelsen av 1990-tallet, var det en utbredt frykt i mange arbeidstakerorganisasjoner for at svake lokale organisasjonsledd ikke skulle klare å ivareta medlemmenes interesser overfor sterke lokale arbeidsgivere. Mange mente flukt fra organisasjonene og en svekket fagbevegelse ville bli resultatet. Etter flere år med lokale forhandlinger i stat og kommuner, er det mange lokale tillitsvalgte som opplever det motsatte. Når lønnsmidler og forhandlingskompetanse er desentralisert, styrker dette kontakten mellom organisasjon og medlemmer. Dessuten gjør den individorienterte innretningen på de lokale forhandlingene det mulig å fremme medlemsinteresser på bekostning av de uorganiserte. Dette kan være et rekrutteringsinstrument.

Vi har ikke noen samlet oversikt over hvordan statlige arbeidsgivere forholder seg til problemene knyttet til uorganiserte. En arbeidsgiver i caseundersøkelsen pekte på hvordan arbeidsgivers valg sto mellom å kjøre en hard konfliktorientert linje, eller å forsøke å opprettholde en dialog med organisasjonene og ta hvert enkelt tilfelle for seg.

«Skal vi spisse diskusjonen om uorganiserte og ta en kamp i lønnsnemnda, [eller skal vi navigere?]. Av forhandlingsklimatiske grunner har vi valgt å navigere.»

Vi kan ikke se helt bort fra at også arbeidsgiver i mange tilfeller kan føle det komfortabelt å bruke de uorganisertes andel av potten til fordeling på ansatte som arbeidsgiver mener det er viktig å prioritere, fremfor å ta konflikten med en eller flere av organisasjonene. Så lenge en individuell fordeling av lønnsmidler foregår innenfor en kollektiv forhandlingsramme, vil logikk og interesser knyttet til de kollektive aktørene spille inn. Det gjør de uorganiserte, som har valgt å stå utenfor organisasjonene, utsatt.

Oppsummering

- Arbeidstakerorganisasjonene kan ha felles interesse av å skyve de uorganiserte ut av den lokale potten.
- Enkelte fagforeninger hevder at flere ansatte har organisert seg etter å ha sett resultatene av lokale forhandlinger, og at lokale forhandlinger ser ut til å styrke arbeidstakerorganisasjonene.

Kapittel 5

Virkemiddelbruk og resultater

De sentrale partene i staten har gjennom Hovedtariffavtalen laget et rammeverk for utøvelse av en lokal lønnspolitikk. Det gjelder ulike bestemmelser om lokale forhandlinger, og det gjelder andre virkemidler statlige arbeidsgivere kan ta i bruk i lønnspolitikken. I hvilken grad blir disse virkemidlene tatt i bruk, og hvilke erfaringer har de lokale partene gjort? Ivaretar virkemidlene arbeidsgivers behov?

Vi skal i dette kapitlet se på bruken av ulike virkemidler i lønnspolitikken, og hvordan den lokale potten blir fordelt i virksomhetene. Vi skal også se hvilket opplæringsbehov virksomhetene gir uttrykk for at de har, etter at deler av ansvaret for lønnspolitikk og forhandlinger er blitt overført til de statlige virksomhetene.

Bruk av virkemidler i 2.3.3-forhandlingene

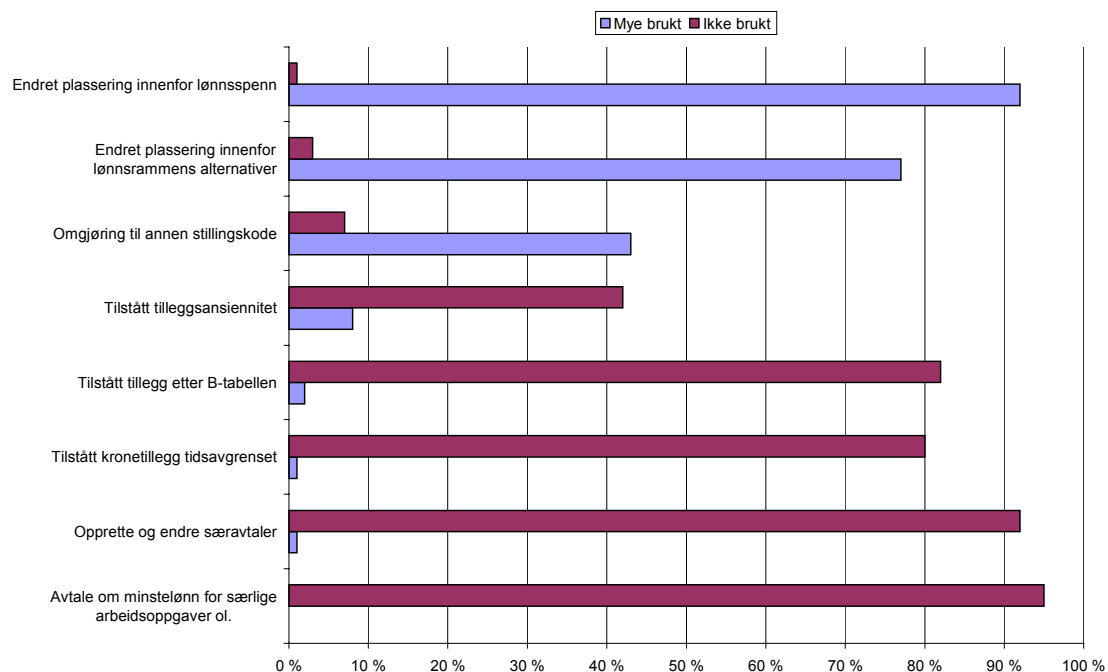
Hovedtariffavtalen åpner for å bruke et bredt sett av virkemidler under de ulike forhandlingsbestemmelsene. Lønn kan gis på flere forskjellige måter (HTA 2.3.6):

- endret plassering innenfor lønnsramme
- endret plassering innenfor lønnsspenn
- omgjøring til annen stillingskode
- avtale minstelønn for arbeidstakere med særlige arbeidsoppgaver, tjenestested og liknende
- opprette og endre særavtaler
- tilstå tilleggsansiennitet
- tilstå tillegg etter B-tabellen
- tilstå kronetillegg tidsavgrenset

I figur 5.1 ser vi hvor mange prosent av virksomhetene som oppga at de ulike virkemidlene var mye brukt eller ikke ble brukt under de lokale forhandlingene i 2001.¹⁷

¹⁷ De ulike svaralternativene virksomhetene fikk var «mye brukt», «lite brukt», «ble ikke brukt», og «ikke sikker». Bare to svaralternativer er gjengitt i figuren.

Figur 5.1 Hvilke virkemidler ble brukt i de lokale forhandlingene i 2001? (N=210–218)



Hovedinntrykket er at noen virkemidler brukes mye, andre svært sjelden. Endring av plassering innenfor lønsspennet er et mye brukt virkemiddel i de aller fleste virksomhetene (92 prosent). Det samme gjelder endret plassering innenfor lønnsrammen (77 prosent). Det er bare et fåtall virksomheter som har oppgitt at endring av lønsplassering innenfor lønnsrammens alternativer ikke er brukt. Dette er alle virksomheter med høy gjennomsnittslønn, og kanskje færre ansatte i stillinger plassert i lønsspenn. Omgjøring til annen stillingskode var også et virkemiddel som ble brukt i svært mange virksomheter, og i 43 prosent av virksomhetene ble virkemiddelet mye brukt.

Tilståelse av tilleggssansiennitet er et virkemiddel mange virksomheter oppgir ble brukt i 2001, men bare i liten utstrekning. De andre virkemidlene ble svært sjelden brukt. Mer enn 80 prosent av de statlige virksomhetene oppgir at disse ikke ble brukt i det hele tatt.

Vi ser altså at de aller fleste virksomhetene nøyer seg med å bruke et lite knippe av virkemidler, og lar de andre stå urørt. Betyr dette at virkemidlene ikke er tilpasset de behovene arbeidsgiver har? Vi spurte virksomhetene i hvilken grad de virkemidlene som står til rådighet i de lokale forhandlingene dekker arbeidsgivers behov.

Tabell 5.1 I hvilken grad dekker de virkemidlene som i dag står til rådighet i lokale forhandlinger arbeidsgivers behov?

I stor grad	33 %
I nokså stor grad	50 %
I nokså liten grad	17 %
I liten eller ingen grad	0 %
Totalt	100 %
Antall svar	216

Som det fremgår av tabell 5.1 gir over 80 prosent av arbeidsgiverne uttrykk for at virkemidlene i stor eller nokså stor grad dekker deres behov. Samtidig ser vi at det bare er et knippe på tre – fire virkemidler som i all hovedsak brukes. Det gis lønnstinn, og det omgjøres til annen stillingskode.

Når svært mange virkemidler står urørt, kan det enten komme av at virkemidlene ikke er egnet til bruk i lønnspolitikken, eller at arbeidsgiver synes de er vanskelige å ta dem i bruk. Det siste kan være tilfellet i mange virksomheter. Ganske mange oppgir at de har behov for ekstern assistanse eller opplæring for å kunne utvikle flere sider av lønns- og personalpolitikken.

I caseundersøkelsen pekte arbeidsgivere på flere sider ved rammene og virkemidlene som bør endres. Vi skal her nevne noen forslag til endringer. Holdningene som her kommer til uttrykk er ikke nødvendigvis representative for arbeidsgiverne.

- Arbeidsgiver må gis større styringsrett ved lønnsfastsettelse utenom de årlige forhandlingene.
- Virksomhetene må få bedre tilgang på lønnsdata for sammenlikning av lønnsnivå på tvers av virksomheter.
- Lederstillinger bør trekkes ut av forhandlingssystemet.
- Utrede bruken av resultatlønn.
- Øke størrelsen på den lokale potten.
- Ytterligere desentralisering av forhandlingene.

Oppsummering

- 83 prosent av virksomhetene mener de virkemidlene som i dag står til rådighet i lokale forhandlinger i stor grad eller nokså stor grad dekker arbeidsgivers behov.
- Bare fire av åtte virkemidler brukes i noen særlig grad, og bare tre av åtte kan sies å være et mye brukt virkemiddel.

Forhandlinger på særlig grunnlag

I tillegg til de årlige 2.3.3-forhandlingene, kan partene lokalt forhandle om lønnsendringer dersom særlige grunner tilsier dette. Hovedtariffavtalens punkt 2.3.4 gir partene mulighet til å foreta lønnsreguleringer gjennom året. Partene kan føre forhandlinger på særlig grunnlag dersom (HTA 2.3.4):¹⁸

¹⁸ Bestemmelsen er blitt noe endret ved revisjon i 2002.

« a) Har skjedd vesentlige endringer i de forhold som er lagt til grunn ved fastsetting av stillingens/arbeidstakerens lønn. [...]

b) Er gjennomført effektiviseringstiltak uten produktivitetsavtale, men som har gitt gevinster som tilfredsstiller de krav som er satt for inngåelse av slik avtale.

c) Er særlige vansker med å rekruttere eller beholde spesielt kvalifisert arbeidskraft.»

Tidspunkt for iverksetting av forhandlingsresultatet skal fastsettes under forhandlingene. Eventuelle lønnsøkninger må dekkes over den enkelte virksomhets budsjett.

I hvilken grad bruker virksomhetene 2.3.4-forhandlinger, og mener arbeidsgiverne at dette er et nyttig virkemiddel?

Tabell 5.2 Andel virksomheter som har svart ja på spørsmål om det har vært ført forhandlinger på særlig grunnlag på forhandlingsstedet i løpet av 2001.

Ihht HTA 2.3.4 a) (endringer i stillingens innhold/oppgaver)	88 %
Ihht HTA 2.3.4 b) (effektiviseringstiltak uten produktivitetsavtale)	8 %
Ihht HTA 2.3.4 c) (rekruttere eller beholde kvalifisert arbeidskraft)	83 %

Godt over 80 prosent av de statlige virksomhetene benyttet enten forhandlingsbestemmelsen i 2.3.4 a eller 2.3.4 c i 2001. Over 90 prosent av virksomhetene benyttet én eller begge bestemmelsene. Dette er et personalpolitisk virkemiddel mange virksomheter bruker aktivt, noe informantene også bekrefter i caseundersøkelsen:

«Vi har hatt en vekst i 2.3.4. Arbeidsgiver ser seg tjent med å bruke lønn som virkemiddel i omorganiseringer. Det kan gjelde delegasjon av oppgaver, omstilling, lønn for å markere lederrolle istedenfor å tegne et nytt organisasjonskart med bokser, eller å beholde arbeidskraft.» (arbeidsgiver)

«Arbeidsgiver putter ikke mye penger i potten. Bortsett fra i 2.3.4.-forhandlingene.» (tillitsvalgt)

«2.3.4 gir oss mye bedre kontroll. Det brukes mye penger på nytilsatte. Det er aksept for å trekke nyansatte opp på seniornivå, men ikke lenger.» (arbeidsgiver)

Samtale med representanter for arbeidsgiver i casevirksomhetene gir et inntrykk av at forhandlinger på særlig grunnlag er et nyttig virkemiddel. Det er fleksibelt og det er lett å målrette. De fleste har også inntrykk av at bruken av 2.3.4-forhandlinger øker.

I spørreundersøkelsen ba vi virksomhetene ta stilling til noen utsagn om bruken av 2.3.4-forhandlinger. Det var et markant flertall som ga uttrykk for at bruken av 2.3.4-forhandlingene hadde økt de siste årene. Syttifem prosent var helt eller delvis enig i at det har skjedd en økning, særlig gjaldt dette bruken av bestemmelsen om å «rekruttere og beholde» arbeidskraft (HTA 2.3.4 c).

Tabell 5.3 Ta stilling til følgende uttalelser om bruken av forhandlinger på særlig grunnlag (2.3.4-forhandlinger)

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker
Bruken av bestemmelsene i HTA 2.3.4 har økt de siste årene	38 %	32 %	16 %	11 %	4 %
Det er særlig bruk av bestemmelsen om «rekruttere og beholde» (HTA 2.3.4.c) som øker	44 %	31 %	12 %	11 %	3 %

Vi ser av tabell 5.3 at et lite mindretall av virksomhetene har sagt seg delvis eller helt uenig i at bruken av 2.3.4-forhandlinger øker. Dette er virksomheter som i noe mindre grad har tatt i bruk 2.3.4-forhandlinger.

Hvis det inntrykket virksomhetene har er riktig, er det viktig å stille spørsmålet: Hvorfor øker bruken av 2.3.4-forhandlinger? En arbeidsgiver gir oss et mulig svar:

«Grovt sett kan vi si at 2.3.3 blir litt 'ostehøvel' – det går til sliterne, 2.3.4 utløser mange lønnstrinn, og går ofte til de som kommer utenfra [med spesialkompetanse].»

Satt på spissen kan vi formulere synspunktet slik: arbeidsgiverne klarer i mindre grad å få gjennomslag for en streng prioritering i de årlige 2.3.3-forhandlingene, mens 2.3.4-forhandlingene på en helt annen måte blir et redskap arbeidsgiverne ser de kan bruke selektivt og målrettet.

Et eksempel på et område hvor arbeidsgivere har brukt 2.3.4-forhandlinger er lederlønninger. En arbeidsgiver uttaler:

«[Det var et ønske om] å løfte lederne. I år ble cirka 15 lederstillinger tatt i 2.3.4-forhandlinger.»

Mange arbeidsgivere sier i samtaler at det er vanskelig å gjøre noe med lederstillingene i de lokale 2.3.3-forhandlingene. Organisasjonene ser på potten som «sine penger», og vil sjelden prioritere ledersjiktet. De samme organisasjonene ser imidlertid ikke like negativt på at ledere eller andre særskilt utvalgte tas i 2.3.4-forhandlinger over det ordinære driftsbudsjettet. Ofte ses dette på som «ledelsens penger».

«Vi brukte 400 000 på 2.3.4-forhandlinger. Det er relativt mye penger. Det var lite innsigelser fra foreningene. Mange [av organisasjonene] ser det som en fordel å ta dette utenom de ordinære forhandlingene.»

Virksomhetene selv oppfatter 2.3.4-forhandlinger som et nyttig redskap for arbeidsgiver. I spørreundersøkelsen sier over 90 prosent av virksomhetene seg helt (63 prosent) eller delvis enig (30 prosent) i at forhandlinger på særlig grunnlag er et nyttig redskap for arbeidsgiver. Bare fire prosent er helt uenig i dette.

Det varierer i hvilken grad organisasjonene krever 2.3.4-forhandlinger, og i hvilken grad de trekkes inn i disse forhandlingene. I caseundersøkelsen peker begge parter på at det i hovedsak er arbeidsgiver som tar initiativ til 2.3.4-forhandlinger. Noen steder har

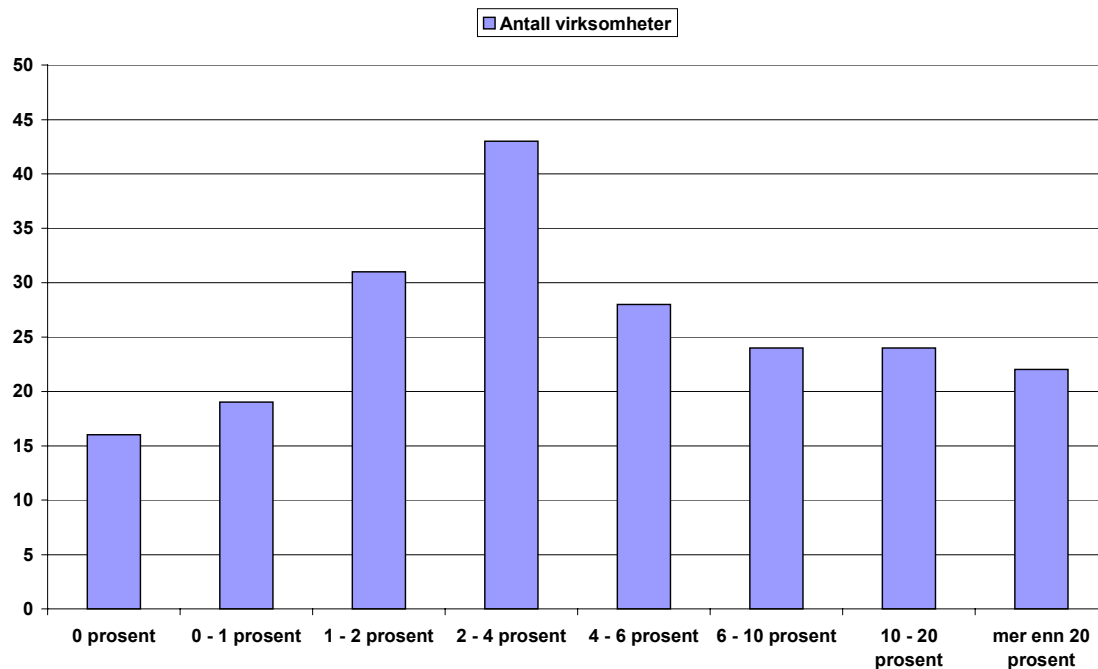
organisasjonene fremmet krav om 2.3.4-forhandlinger, men hevder det ofte er «nytteløst.» Arbeidsgiver henviser kravet til de årlige 2.3.3-forhandlingene, eller, som det var et eksempel på, sier det ikke er vanskelig å erstatte vedkommende. Organisasjonene fremstår derfor ofte som en svak alliansepartner for arbeidstakere som ønsker å få en individuell prøving av sin lønn med henvisning til kriteriene i Hovedtariffavtalens punkt 2.3.4. Skal arbeidstakerne lykkes, må de ha forståelse og støtte for kravet hos arbeidsgiver.

De uttalelsene som er gitt i intervjuer, støttes av de svarene som er gitt i spørreundersøkelsen. Det er oftest arbeidsgiver som fremmer 2.3.4-krav. Over 60 prosent av virksomhetene sier at de er helt eller delvis uenig i at det først og fremst er organisasjonene som krever forhandlinger på særlig grunnlag.

Mange virksomheter bruker mye egne midler på 2.3.4-forhandlinger. I enkelte tilfeller dreier det seg om 30 – 100 prosent av potten som er avsatt til de årlige 2.3.3-forhandlingene. I gjennomsnitt er imidlertid beløpene som brukes på 2.3.4-forhandlinger langt mer beskjedne.

I spørreundersøkelsen har virksomhetene oppgitt hvor mange personer som fikk opprykk etter 2.3.4-forhandlinger i 2001. Med utgangspunkt i dette har vi beregnet hvor stor andel av de ansatte som i løpet av året fikk opprykk. Tallene sier ikke noe om hvor store disse opprykkene var, eller hvor mye midler som brukes.

Figur 5.2 Antall virksomheter fordelt etter hvor stor prosentvis andel av alle ansatte som har fått opprykk etter 2.3.4-forhandlinger (N=205).



Vi ser av figur 5.2 at det er stor variasjon i hvor mange ansatte som i 2001 fikk lønnstillegg etter 2.3.4-forhandlinger. I 16 av virksomhetene (8 prosent) ble det ikke ført 2.3.4-forhandlinger i det hele tatt. Her har ingen fått tillegg. På den andre ytterkanten finner vi at i drøye ti prosent av virksomhetene har mer enn 20 prosent av de ansatte fått lønns-

opptrykk i 2.3.4-forhandlinger. Til sammenlikning ligger fordelingen av lønnstrinn under 2.3.3-forhandlingene i 2001 vanligvis mellom 18 og 50 prosent av de ansatte.

De minste virksomhetene gir hyppigst lønnsopptrykk til over seks prosent av de ansatte i 2.3.4-forhandlinger. Det er også en svak tendens til at gjennomsnittslønn i virksomheten slår ut. Er gjennomsnittslønnen høy i virksomheten, er det mer sannsynlig at mange har fått lønnstillegg. Små virksomheter med høy gjennomsnittslønn kommer godt ut. Disse utgjør imidlertid et svært lite mindretall blant virksomhetene.

Lønnsmidlene i 2.3.4-forhandlingene må tas fra virksomhetens eget budsjett. Det gjør at virksomhetene stiller med ulike muligheter til å ta i bruk denne forhandlingshjemplen. Virksomheter med stort driftsbudsjett vil kunne overføre midler til lønnsbudsjettet. Utgjør lønnsmidlene en stor andel av budsjettet, vil det lønnspolitiske handlingsrommet imidlertid være begrenset. En arbeidsgiver ga uttrykk for at dette skapte en valgsituasjon, der en eventuell lønnsøkning må tas på bekostning av antallet ansatte.

«De fleste slutter på grunn av [manglende] lønns- og karriereutvikling. Dette har med budsjett å gjøre. Vi må velge mellom høy lønn eller flere stillinger.»

Vi har sett at statlige virksomheter bruker 2.3.4-forhandlinger i ganske stor grad. I 2001 var det i 36 prosent av virksomhetene over seks prosent av de ansatte som fikk slikt lønnstillegg. Det må anses å være en betydelig bruk av forhandlingshjemplen. Og virksomhetene melder om økende bruk. Vi har ikke mål på hvor mye penger virksomhetene har brukt, men flere virksomheter hevder at lønnstilleggene er betydelig større i 2.3.4-forhandlinger enn i 2.3.3.

Ved tariffrevisjonen våren 2002 ble bestemmelsen om å rekruttere eller beholde spesielt kvalifisert arbeidskraft (HTA 2.3.4.c), endret. Endringen innebærer to viktige punkter. For det første er ankemuligheten ved tvist fjernet. Arbeidsgivers siste tilbud skal gjelde dersom de lokale partene ikke kommer til enighet. Bestemmelsen er også utvidet til å omfatte «arbeidstakere som har gjort en ekstraordinær arbeidsinnsats» (Protokoll statsoppgjøret 2002). Disse endringene innebærer at arbeidsgivers styringsrett er styrket. Arbeidsgiver er gitt større frihet til både å sikre konkurranseutsatt arbeidskraft og belønne en særskilt arbeidsinnsats. I praksis vil det trolig være virksomhetens økonomi som setter de største begrensningene for bruk av denne bestemmelsen.

Oppsummering

- Over 90 prosent av virksomhetene førte i løpet av 2001 forhandlinger på særlig grunnlag.
- 75 prosent er helt eller delvis enig i at det særlig er bruken av bestemmelsen om å «rekruttere og beholde» (HTA 2.3.4 c) som øker.
- Enkeltvirksomheter rapporterer at det er vanlig å gi langt flere lønnstrinn i 2.3.4-forhandlinger enn i 2.3.3-forhandlinger.
- Over 90 prosent av virksomhetene sier at 2.3.4-forhandlingene er et nyttig redskap for arbeidsgiver.

Produktivitetsavtaler

Hovedtariffavtalen i staten åpner for at de lokale partene kan inngå en produktivitetsavtale når det gjennomføres produktivitetstiltak i virksomheten (HTA 2.3.5). Det er knyttet en rekke betingelser til opprettelsen av slike produktivitetsavtaler, blant annet:

- Krav om avtale må gjelde et bestemt tiltak.
- Produktivitetskriteriene må være klarlagt og forbedringen må være målbar.
- Arbeidstakernes innsats må ha hatt en betydning for produktivetsgevinsten.
- Produktivetsgevinsten skal deles mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.
- Lønnsendring skal skje når gevinsten foreligger, og være varig dersom gevinsten er varig.

Bestemmelsen om produktivitetsavtaler er den bestemmelsen i Hovedtariffavtalen som klart knytter bruken av lønn som virkemiddel til selve produksjonen av varer eller tjenester i virksomheten.

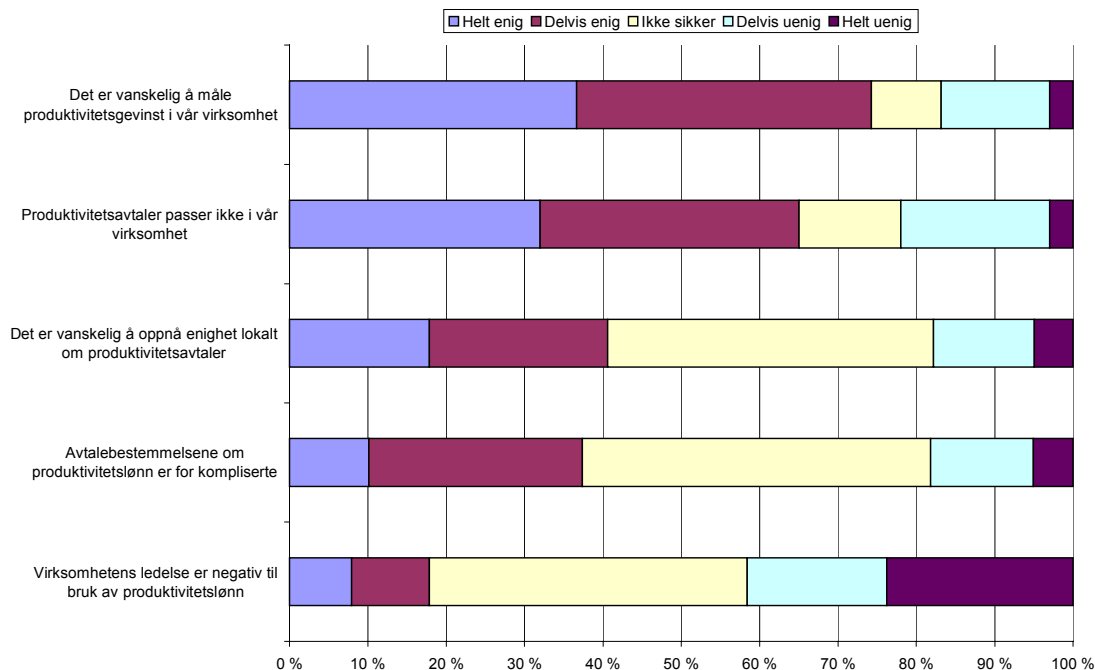
Den lokale lønnspolitikken i staten har i stor grad vært preget av en personaladministrativ tilnærming. Lønn har primært vært et virkemiddel for å rekruttere og beholde arbeidskraft, for å utvikle arbeidstakernes kompetanse, og som et virkemiddel i omstillingsprosesser. I enkelte perioder har det imidlertid vært uttalt et ønske om i sterkere grad å knytte lønn som virkemiddel til virksomhetenes produksjon og resultatoppnåelse. En slik mulighet åpner lokale produktivitetsavtaler for. I en produktivitetsavtale blir relasjonen mellom lønn og produktivetsgevinst formalisert. Et eksempel på en produktivitetsavtale kan være en ordning der bonus utbetales når et mål er nådd. Det kan også være avtale om økt månedslønn for en avdeling som påtar seg en større produksjon.

I spørreundersøkelsen stilte vi virksomhetene spørsmål om de hadde inngått lokale produktivitetsavtaler. Fem prosent av virksomhetene svarte ja på dette spørsmålet. Halvparten av disse virksomheter har mer enn 1000 ansatte. Alle virksomhetene som har inngått produktivitetsavtale oppgir at avtalene bare har omfattet ansatte i deler av virksomheten.

Hvorfor er ikke produktivitetsavtaler i større grad tatt i bruk i statlige virksomheter? På spørsmål rettet til de virksomhetene som ikke har inngått produktivitetsavtaler, svarer 16 prosent at dette har vært vurdert av ledelsen.¹⁹ Det betyr at interessen for slike avtaler i det minste er til stede, selv om bruken foreløpig er liten. Det er bare en liten andel av virksomhetene (8 prosent) som sier seg helt enig i at ledelsen av virksomheten er negativ til produktivitetsavtaler. Ti prosent er delvis enig i dette. (Se figur 5.3).

¹⁹ 78 prosent svarer «nei» og seks prosent svarer «ikke sikker» på spørsmål om produktivitetsavtaler har vært vurdert av ledelsen.

Figur 5.3 Ta stilling til følgende utsagn om produktivitetsavtaler. Virksomheter som ikke har inngått produktivitetsavtale. (N=197–203)



Figur 5.3 viser fordelingen av svar på et sett utsagn om produktivitetsavtaler. Figuren viser at problemer knyttet til målingen av produktivitet åpenbart er det største hinder for å ta i bruk det lønnspolitiske virkemiddelet som produktivitetsavtaler er. Syttifem prosent av virksomhetene sier seg helt eller delvis enig i at det er vanskelig å måle produktivetsgevinst i vår virksomhet. Over 60 prosent sier seg helt eller delvis enig i at produktivitetsavtaler ikke passer i egen virksomhet. Det er grunn til å tro at det er problemene med å måle produktivitet som er hovedårsaken til dette.

Ulike rammebetingelser og mangelen på sammenheng mellom produksjon og inntektsstrøm i mange statlige virksomheter stiller produktivitetsmåling overfor særskilte utfordringer. Likevel er mange av utfordringene ganske lik de som avdelinger i et større privat konsern ofte står overfor. Styringsreformen som ble iverksatt i staten på begynnelsen av 1990-tallet hadde som forutsetning at statlig virksomhet skulle drives mer mål- og resultatorientert. Dette innebærer blant annet at statlige virksomheter i økende grad må utvikle indikatorer på sammenhengen mellom mål og resultater.

Dette er ikke en lett oppgave. Et stort antall av virksomhetene (44 prosent) sier at de har et stort behov eller noe behov for ekstern assistanse eller opplæring i utforming og bruk av produktivitetsavtaler. Det viser at selv blant de som er skeptiske til produktivitetsavtaler, finnes det flere virksomheter som ønsker mer kunnskap om bruken av slike avtaler.

Litt over 40 prosent av virksomhetene sier seg helt eller delvis enig i at det er vanskelig å oppnå enighet lokalt om produktivitetsavtaler. Vi kan merke oss at det også er en stor andel virksomheter som svarer «ikke sikker», trolig fordi spørsmål om inngåelse av produktivitetsavtale ikke har vært introdusert for organisasjonene. Selv om arbeidsgiver i mange tilfeller ikke har tatt initiativ til å etablere produktivitetsavtaler, kan vi trolig kon-

ludere med at skepsis til produktivitetsavtaler i arbeidstakerorganisasjonene er med å dempe bruken av produktivitetsavtaler i staten.

Litt over 35 prosent av virksomhetene sier seg helt eller delvis enig i at avtalebestemmelsene er for kompliserte. Det kan tenkes at større frihet til å utforme produktivitetsavtaler lokalt hadde ført til større bruk av dette virkemiddelet.

AAD og hovedsammenslutningene er enige om å se nærmere på bestemmelsene om produktivitetstiltak i Hovedtariffavtalen. I tarifforhandlingene våren 2002, etter at denne spørreundersøkelsen var gjennomført, fikk Hovedtariffavtalens punkt 2.3.5 en tilføyelse. Ved siden av å inngå produktivitetsavtale har de lokale partene nå mulighet til å avtale hvordan gevinst fra «effektivisering, forenkling eller bedre brukerorientering» skal fordeles. Også her må arbeidsgiver dokumentere en gevinst før lønnsutbetaling kan skje. Hensikten med den nye bestemmelsen i Hovedtariffavtalen synes imidlertid å være en forenkling og utvidelse av rammene for produksjonsrelatert bruk av lønn som virkemiddel.

Oppsummering

- Fem prosent av virksomhetene oppgir at de har inngått produktivitetsavtale.
- Over 70 prosent er helt eller delvis enig i at det er vanskelig å måle produktivitetsgevinst i egen virksomhet. Dette ser ut til å være det største hinderet for å ta i bruk produktivitetsavtaler i staten.
- Under ti prosent av virksomhetene er helt negativ til bruk av produktivitetslønn.
- Over 40 prosent av virksomhetene oppgir at de har behov for opplæring/assistanse i utforming og bruk av produktivitetsavtaler.

Lønnsvurdering ved prøvetidens utløp

En bestemmelse i Hovedtariffavtalen gir arbeidsgiver mulighet til å vurder lønns plasseringen til nytilsatte når prøvetiden utløper, eller seks måneder etter tilsetting. Endring av lønn skal i tilfelle skje innenfor den lønnsramme eller det lønnsspenn stillingen var utlyst med (HTA 2.3.8. pkt. 3.). I Hovedtariffavtalen for 2002–2004 er denne bestemmelsen myket opp, slik at arbeidsgiver kan vurdere nytilsattes lønn uten hensyn til den lønns plassering stillingen ble utlyst med.

I caseundersøkelsen peker statlige arbeidsgivere og tillitsvalgte på arbeidsgivers styringsrett ved utforming av utlysningsteksten og lønnsinnplasseringen av nytilsatte. De tillitsvalgte har i slike saker bare rett til informasjon og til eventuelt å drøfte lønns plasseringen. Tillitsvalgte i flere virksomheter mente at arbeidsgiver i større grad hadde tatt kontroll over tilsettingsprosessen de siste årene. Krav fra organisasjonenes side om å få drøfte utlysningsteksten hadde i noen tilfeller ført til at arbeidsgiver valgte en strategi der stillinger ble utlyst med lønns plassering innenfor hele lønnsspennet som er knyttet til

stillingskoden i Hovedtariffavtalen. Dette gir arbeidsgiver større frihetsgrader. En arbeidsgiverrepresentant uttrykker det slik:

«Det er tull at vi må drøfte lønn med foreningene ved utlysninger og ansettelser. Enkeltpersoner må ha rett til å forhandle sin egen lønn i slike tilfeller. Nå lyser vi ut bare på stillingskode for å unngå diskusjon om hvor nyansatte skal innplasseres før vi har kandidatene. Det aksepterer foreningene.»

De fleste virksomhetene i caseundersøkelsen hadde tatt bestemmelsen om ny lønnsvurdering i bruk. Vi har ikke tall fra spørreundersøkelsen på hvor utbredt bruken er, men inntrykket fra samtalene med casevirksomhetene er at bruken foreløpig ikke er utstrakt. En større virksomhet mente det kunne dreie seg om fem til ti saker. Bestemmelsen er av relativt ny dato. Dette kan ha påvirket omfaget av bruken. I ett tilfelle ble det pekt på at de ulike enhetene innen etaten hadde fått beskjed om at bruken av bestemmelsen ikke skulle bli «fast prosedyre». I en av virksomhetene kunne ikke arbeidsgiver se et behov for bestemmelsen. Her ble det pekt på at det var i ansettelsesprosessen at arbeidstakeren hadde forhandlingsmakt, og at dette i de fleste tilfeller førte lønnen opp på et riktig nivå.

«Hovedtariffavtalens punkt 2.3.8 har vi ikke brukt. Vi jobber med å fastsette riktig lønn ved tiltredelsen. Det er ikke lett å se hvordan denne [bestemmelsen] skulle brukes på en god måte. Jeg tror ikke folk vil bite på å få lavere lønn med sikte på reforhandling etter et halvt år. Det er på ansettelsestidspunktet de har en egenverdi.»

De fleste virksomhetene var imidlertid positive til bruken av bestemmelsen. Det var også mange av de tillitsvalgte, selv om få hadde kjennskap til at bestemmelsen hadde vært i bruk. En tillitsvalgt ga uttrykk for at organisasjonen hans hadde rettet oppmerksomheten mot at lønns plasseringen skulle drøftes: «Vi kommer til å bruke... [2.3.8-bestemmelsen] for alt den er verd.» Hovedinntrykket er likevel at dette er en bestemmelse som det først og fremst er arbeidsgiver som rår over, siden det ikke er knyttet forhandlings- eller drøftingsrett til. Skal den tas i bruk, må arbeidsgiver se et behov.

Oppsummering

- Mange virksomheter har tatt i bruk bestemmelsen om lønnsvurdering ved prøvetidens utløp, men oftest benyttes den bare i enkelttilfeller.
- Det er uenighet blant arbeidsgivere hvor nyttig bestemmelsen er.

Fordeling av den lokale potten

Den lokale potten kan fordeles på flere måter. Vi skal her skille mellom to hovedprinsipper.

- Ekstensiv fordeling: Potten fordeles på mange personer som hver får et lite lønnstillegg.
- Selektiv fordeling: Potten fordeles til få personer som hver får et større lønnstillegg.

Når potten fordeles, er det to forhold som har betydning for hvor mange som kan få lønnstillegg. For det første spiller pottens størrelse en rolle. I tillegg til den lokale potten som er fastsatt sentralt, kan virksomheten legge inn egne midler i potten. Det gjør at potten blir prosentvis større enn i virksomheter som ikke gjør dette, og medfører at lønnstilleggene som kan gis enten blir større eller flere. Et annet forhold som spiller inn er valg av virkemiddel. Det mest brukte virkemiddelet er å endre lønnsplassering innenfor lønnsrammer eller innenfor lønnsspenn, det vil si å gi ansatte flere lønnstrinn. Hvert lønnstrinn har en gitt størrelse, og velger partene i forhandlinger i hovedsak å bruke dette virkemiddelet, setter pottens størrelse en grense for hvor mange lønnstrinn som kan deles ut, og dermed hvor mange ansatte som kan få lønnstrinn.²⁰

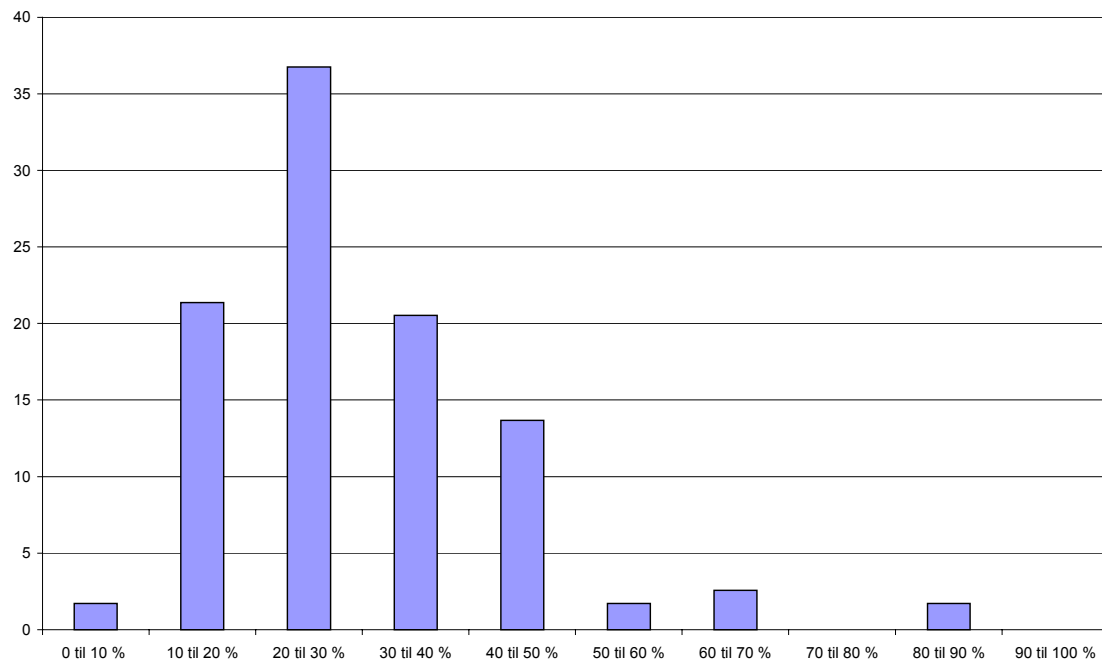
Ser vi på figur 5.4, finner vi at svært få virksomheter har gitt lønnstillegg til mer enn 50 prosent av de ansatte. Det skyldes trolig at det ikke har vært mulig dersom man i all hovedsak har fordelt lønnstrinn og virksomheten ikke har lagt egne midler i potten. De virksomhetene som har fordelt til flere, har enten lagt til egne midler fra virksomheten og/eller fordelt midlene ved bruk av andre virkemidler enn lønnstrinn, for eksempel B-tillegg eller kronetillegg.

I figur 5.4 er virksomhetene prosentvis fordelt etter hvor mange prosent av de ansatte som har fått lønnstillegg i lokale forhandlinger i 2001.²¹ De fleste virksomhetene ligger samlet mellom ti og 50 prosent. Er potten fordelt til rundt ti prosent av de ansatte, er dette en meget selektiv fordeling. Har nærmere halvparten fått lønnstillegg, har vi kalt det en ekstensiv fordeling.

²⁰ Dersom fordelingen av potten skjedde i kroner, og ikke i lønnstrinn, ville variasjonsmuligheten vært større. Teoretisk sett kunne potten vært fordelt likt på alle, enten som et kronebeløp eller prosentvis.

²¹ Virksomhetene ble bedt om å angi hvor mange ansatte som fikk lønnstillegg i de lokale 2.3.3-forhandlingene i 2001, enten i prosent eller i antall. Variabelen fremkommer ved at antall ansatte som har fått lønnstillegg beregnes i prosent av antall ansatte i virksomheten. Etter kvalitetssikring ble antallet enheter for denne variabelen redusert til 117. Det er derfor noe større usikkerhet forbundet med denne variabelen.

Figur 5.4 Hvor stor andel av de ansatte fikk lønnstillegg i de lokale 2.3.3-forhandlingene i 2001? Virksomhetene prosentvis fordelt etter hvor mange prosent av de ansatte som fikk lokalt lønnstillegg i 2001. (N=117)



Figur 5.4 viser at det er en ganske stor spredning på virksomhetene. Nærmere 60 prosent av virksomhetene befinner seg innenfor området mellom 18 og 33 prosent. Data-materialet viser en svak tendens til at større virksomheter har en noe mer selektiv fordeling enn mindre virksomheter.

Arbeidsgivere som ble spurt i caseundersøkelsen om hvordan potten ble fordelt i virksomheten, svarte ofte at det var vanskelig å få til en selektiv fordeling. En av virksomhetene som hadde fordelt potten til rundt 20 prosent av de ansatte, uttrykte det slik:

«Vi gir bare unntaksvis ett trinn. Vi vil tvinge ledelsen og organisasjonene til å prioritere, og ikke smøre det utover.»

I en annen virksomhet var det mer vanlig å gi ett og to lønnstrinn. Det ga en større andel av de ansatte lønnsøkning:

«Når det gjelder fordeling har vi mange på ett og to lønnstrinn, sjeldnere på tre og fire. [...] Ca 30 prosent av de ansatte får.»

Uttalelsen fra en tillitsvalgt illustrerer presset arbeidsgivere står overfor i forhandlingssituasjonen, og sier kanskje litt om grunnen til at mange virksomheter har en relativt eks-tensiv fordeling av den lokale potten.

«Stiller vi krav på én ansatt, prøver vi å få med flere eller alle i samme gruppe. Det gjelder særlig hvis det er noen som jobber sammen eller på samme sted. Ledelsen er også obs på lønnsrelasjonene, og aksepterer veldig fort at da må man heve alle.»

I 90 prosent av virksomhetene ble de lokale lønnstilleggene hovedsakelig gitt som individuelle tillegg. I ni prosent av virksomhetene ble tilleggene gitt gjennom en blanding av gruppetillegg og individuelle tillegg, mens bare én prosent av virksomhetene mente at de lokale lønnstilleggene ble gitt hovedsakelig som gruppetillegg.

Hvordan brukes egne midler?

Et interessant spørsmål er hvordan virksomhetene bruker midlene som skytes inn. Vi gjorde ovenfor en antakelse om at virksomheter som skyter inn mye midler, gjør dette av strategiske grunner. Grovt sett kan vi tenke oss to grunner til å skyte inn egne midler: enten ønsker virksomheten å heve lønnsnivået generelt for virksomheten i forhold til andre virksomheter, eller virksomheten ønsker å heve enkelte yrkesgrupper eller personer i virksomheten med særskilt kompetanse, i forhold til tilsvarende kompetanse i andre virksomheter. Vi kan tenke oss dette som to ulike strategier som krever at lønnsmidlene fordeles på forskjellig måte (se figur 5.5).

Figur 5.5 Modell for sammenheng mellom lønnspolitisk mål, strategi og forhandlingsresultat

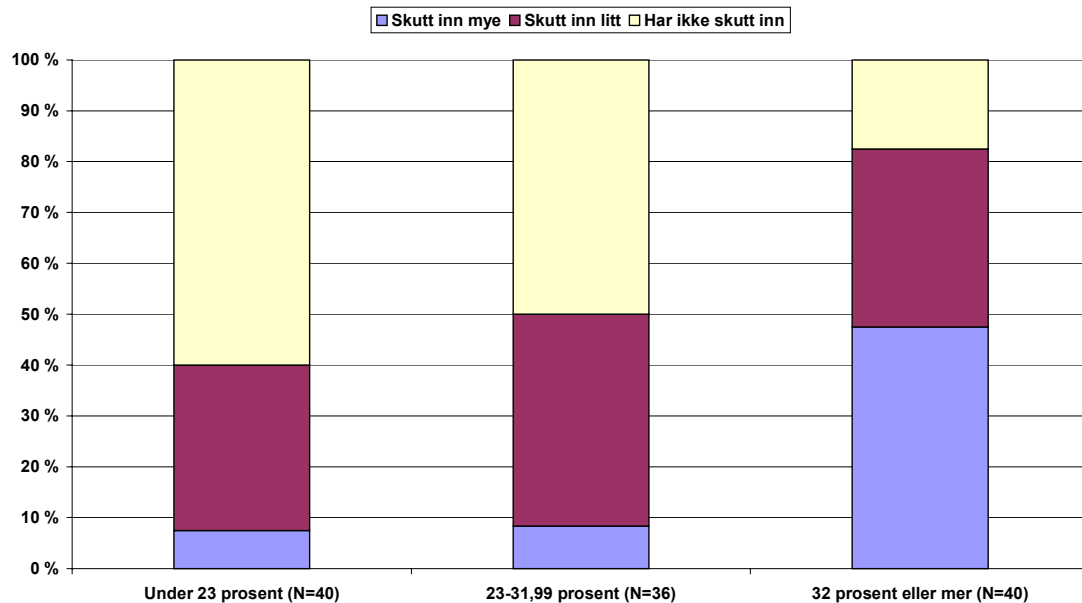
		Strategi for fordeling av lønnstrinn	
		Ekstensiv strategi – Gi små tillegg til mange personer	Selektiv strategi – Gi store tillegg til få personer
Lønnspolitisk mål	Heve alle i virksomheten	Måloppnåelse	
	Heve enkelte i virksomheten		Måloppnåelse

Ønsker en virksomhet å heve enkelte grupper eller personer, vil det være mest hensiktsmessig å gi store tillegg. Det vil gi den beste måloppnåelsen. Nå styrer ikke virksomhetene fordelingen av midler selv. De er avhengig av arbeidstakerorganisasjonene. Vi kan likevel anta at virksomheter som legger egne midler i potten, vil sette mye inn på at disse blir brukt etter hensikten.

I vårt datamateriale kan vi se hvordan tilskuddet av egne midler varierer med fordelingen av lønnstrinn til de ansatte i virksomheten. Selv om det er noe større usikkerhet forbundet med variabelen som sier hvor mange prosent av de ansatte som har fått lønnstillegg,²² gir den et interessant bilde.

²² Etter kvalitetssikring ble antallet enheter for denne variabelen redusert til 117. Se fotnote 1.

Figur 5.6 Andel virksomheter som har skutt inn mye, litt eller ikke noe egne midler i den lokale potten i 2001, fordelt etter hvor stor andel av de ansatte i virksomheten som har fått lønnstillegg.



Figur 5.6 viser oss en fordeling av virksomhetene etter hvor stor andel av de ansatte som fikk lønnstillegg i 2001. Det er gjort en inndeling i tre grupper: under 23 prosent av de ansatte, fra 23 til 32 prosent av de ansatte, eller 32 prosent eller flere av de ansatte. Blant de virksomhetene som har valgt en selektiv fordeling av potten (store tillegg til få personer), er det under ti prosent som samtidig har lagt mye egne midler i potten. Blant virksomhetene med en ekstensiv fordeling, der mer enn 32 prosent av de ansatte fikk lokalt lønnstillegg, er det imidlertid 50 prosent av virksomhetene som har lagt mye egne midler i potten.

Matematisk sett er dette en naturlig fordeling. Er det mer penger i potten, er det flere som kan få. Figur 5.6 viser likevel at de fleste av virksomhetene som legger egne midler i potten, ikke ønsker, eller ikke klarer, å få gjennomslag for en selektiv strategi. I caseundersøkelsen var det flere virksomheter som uttalte at det var vanskelig å gjennomføre en selektiv strategi.

«[På ledermøte ble det bestemt at vi ikke skulle gi] mindre enn tre lønnstrinn. Fra ledelsens side prioriterte vi sterkt. For å få kabalen til å gå opp måtte vi justere våre krav. Organisasjonene kom med ett og to trinn. De hadde andre prioriteringer.»

«Det blir veldig mye ett og to trinn. Vi har sagt [til lederne at de] må prioritere hvis de skal gjøre noe for å beholde folk. Det er stor forskjell..., men ofte blir det veldig stor spredning av midlene.»

Fordelingen vi ser i figur 5.6 kan også forklares som resultat av et forhandlingskompromiss. I virksomheter med sterke fagforeninger, kan arbeidsgiver føle seg tvunget til å legge egne midler i potten for å sikre sine kandidater en lønnsøkning, dersom organisa-

sjonene krever en bred fordeling av midlene, og et sterkt gruppepreg. I slike tilfeller kan ledelsens ønske om en selektiv fordeling bare løses gjennom et forhandlingskompromiss som resulterer i bruk av mye egne midler og en ekstensiv fordeling av potten.

En annen strategi har vi eksempler på fra caseundersøkelsen. Her har virksomheter ved enkelte anledninger bevisst brukt egne midler for å heve det generelle lønnsnivået i virksomheten. Da er det mer naturlig at lønnsmidlene spres.

Vi kan også tenke oss en strategi der arbeidsgiver ikke vil bruke egen midler i 2.3.3-forhandlinger, men i stedet bruke midlene i 2.3.4-forhandlinger, der arbeidsgivers innflytelse er langt større. Data viser imidlertid at det er virksomheter som bruker mye egne midler i 2.3.3-forhandlingene, som også oftest gir ansatte lønnstillegg i 2.3.4-forhandlinger.

Undersøkelsen her viser langt på vei at de statlige virksomhetene ser på de årlige lokale forhandlingene som et virkemiddel i virksomhetens personalpolitikk. For årene 2000 og 2001 var det til sammen over 28 prosent av virksomhetene som ett eller begge år så det som hensiktsmessig å skyte inn mye midler i den lokale potten fra eget budsjett. Tallene viser imidlertid at økning av potten ikke gjør det mer sannsynlig at midlene brukes selektivt. Ser vi bort fra tilfeller der arbeidsgiver ønsker å heve lønnsnivået generelt i virksomheten, kan dette bety at flere av de statlige virksomhetene ikke er tilstrekkelig bevisste på hvordan midlene benyttes når de skyter inn egne midler, eller at de ikke klarer å få de ansattes organisasjoner med på den fordelingspolitikken ledelsen anser best tjener virksomheten.

Arbeidsgiverne er fornøyd

De statlige arbeidsgiverne er i stor grad fornøyd med resultatene av de lokale forhandlingene i 2001. Trettitre prosent sier de har inntrykk av at arbeidsgiver i stor grad fikk gjennomslag for sine prioriteringer. Sekstiseks prosent mener arbeidsgiver i nokså stor grad fikk gjennomslag, mens bare én prosent mente arbeidsgiver i nokså liten grad fikk gjennomslag for sine prioritering.

Dersom virksomhetene virkelig er så positive som svarene tyder på, er dette et tegn på at målsettingene eller prioriteringene til statlige virksomheter er svært forskjellige. Når ledelsen i en virksomhet som har fordelt potten til 18 prosent av de ansatte er like godt fornøyd som en som har gitt 33 prosent av de ansatte lokalt tillegg, har prioriteringene sannsynligvis vært forskjellige.

Rammene for de lokale forhandlingene, og tradisjonene for hvordan forhandlingene foregår, former trolig i stor grad de prioriteringer arbeidsgiverne gjør. Det er naturlig. Vi må tolke svarene i undersøkelsen slik, at når arbeidsgiver sier at de har fått gjennomslag, mener de gjennomslag for de konkrete prioriteringene, ikke de langsiktige målene. De konkrete prioriteringene var trolig realistiske mål satt opp nettopp for at man skulle få gjennomslag for dem i forhandlingene i den enkelte virksomhet.

Ser vi på forhandlingene i et dynamisk perspektiv, bør arbeidsgiver også ha mer langsiktige mål og prioriteringer. Arbeidsgiver må sette seg mål i lønnspolitikken som innebærer endring og utvikling av virksomheten. Slike mål kan ikke realiseres i et enkelt lønnsoppgjør. Litt retorisk kan man spørre: har ikke de statlige arbeidsgiverne glemt de

langsiktige målene når de sier seg så tilfreds med resultatet i de årlige forhandlingene? Bør ikke arbeidsgiver vise en djervhet i sine prioriteringer, og heller regne med ikke å få fullt gjennomslag for sine mål?

Oppsummering

- Det er stor spredning på andelen ansatte som har fått lønnstillegg i virksomhetene.
- I 60 prosent av virksomhetene ble det gitt lokalt lønnstillegg til mellom 18 og 33 prosent av de ansatte.
- 90 prosent av virksomhetene oppgir at tilleggene hovedsakelig ble gitt som individuelle tillegg.
- Virksomheter som skyter inn egne midler har oftere enn andre en ekstensiv fordeling av potten, med få lønnstrinn til mange ansatte.
- Virksomhetene har inntrykk av at arbeidsgiver i stor eller nokså stor grad har fått gjennomslag for sine prioriteringer i de lokale forhandlingene i 2001.

Desentralisering øker behovet for erfaringsutveksling og opplæring

Desentraliseringen av lønns- og personalpolitikken i staten har skapt et behov for kunnskap om slike spørsmål i virksomhetene. I desentraliseringsprosessen valgte staten å la virksomhetene selv utvikle en lokal lønnspolitikk, og avsto fra å gi strenge retningslinjer om hvordan lønnspolitikken skulle utformes og forhandlingene gjennomføres. Dette har skapt variasjon i systemet for lokale lønnsforhandlinger. Fraværet av sentral styring har imidlertid også skapt et behov for å «se hva andre gjør», sammenlikne lønnsnivå, og utveksle erfaringer. I hvilken grad foregår det en erfaringsutveksling mellom statlige virksomheter i spørsmål knyttet til lønns- og personalpolitikk? Er det særlige områder der virksomhetene opplever at de har behov for å øke kompetansen gjennom opplæring?

Erfaringsutveksling

I spørreundersøkelsen stilte vi de statlige arbeidsgiverne spørsmål om virksomheten hadde noen erfaringsutveksling med andre virksomheter om lønns- og personalpolitikk. I tabell 5.4 ser vi at tolv prosent av virksomhetene oppgir at de ofte har slik erfaringsutveksling. Blant disse virksomhetene deltar nesten alle i faste nettverk hvor erfaringsutvekslingen skjer.

Tabell 5.4 Har virksomheten erfaringsutveksling med andre virksomheter om lønns- og personalpolitikk?

Ofte	12 %
Av og til	61 %
Svært sjelden eller aldri	24 %
Ikke sikker	2 %
Totalt	99 %
Antall svar	217

Sekstien prosent av virksomhetene oppgir at de har erfaringsutveksling av og til. Av disse er det over 60 prosent som deltar i faste nettverk. Samlet oppgir 68 prosent av virksomhetene som har erfaringsutveksling at dette skjer gjennom deltakelse i faste nettverk. Faste nettverk har dermed stor betydning for utvekslingen av erfaringer knyttet til lønns- og personalpolitiske spørsmål i staten.

Åtte prosent av virksomhetene ga uttrykk for at de hadde et stort behov for økt kontakt med andre virksomheter om lønns- og personalpolitikk. Virksomhetene som sier de ofte har erfaringsutveksling med andre virksomheter, gir naturlig nok sjeldnere uttrykk for at de har behov for økt kontakt med andre, men også blant disse finnes det virksomheter som gir uttrykk for at de har et behov for større kontakt. Syvogtyve prosent av virksomhetene mente de hadde lite behov for kontakt. Nesten halvparten av virksomhetene som oppga at behovet for kontakt var lite, var virksomheter som fra før av, svært sjelden eller aldri har kontakt med andre virksomheter for erfaringsutveksling. Det forteller oss om to ytterpunkter i samværsmønsteret mellom statlige virksomheter på dette feltet. På den ene siden har vi en gruppe virksomheter som ofte er i kontakt gjennom faste nettverk. Dette er drøye ti prosent av virksomhetene. På den andre ytterfløyen finner vi også litt over ti prosent av virksomhetene. De har sjelden eller aldri erfaringsutveksling, men føler også lite behov for dette. Det store flertallet av statlige virksomheter (88 prosent) gir uttrykk for at de enten deltar av og til i erfaringsutveksling, og/eller at de har et behov for kontakt med andre virksomheter.

En formell form for erfaringsutveksling er *benchmarking*. Benchmarking vil si å sammenlikne egen virksomhet med andre tilsvarende virksomheter på en systematisk måte for å kunne utvikle mål og standarder for virksomheten, og et redskap for å nå disse målene.²³ Et eksempel på en enkel form for benchmarking kan være sammenlikning av lønnsnivå for stillingsgrupper på tvers av statlige virksomheter, og sammenlikning av lønnsnivå for utdanningsgrupper på tvers av virksomheter i offentlig og privat sektor. Slik benchmarking brukes ofte i privat virksomhet for å vurdere virksomhetens lønnsnivå, og lønnspolitikk for grupper med individuelt fastsatt lønn. Også enkelte arbeidstakerorganisasjoner gjør dette som en service overfor medlemmene, for at de skal ha kunnskap om lønnsnivå ved individuelle eller kollektive forhandlinger.

²³ Ordet benchmarking brukes på mange ulike måter innenfor managementlitteraturen. I enkelhet betyr benchmark å sette en standard som noe kan måles og vurderes opp mot. Uttrykket brukes også om sammenlikning av mer komplekse drifts- eller ledelsesmåter (best practices) som hovedsakelig fastsettes gjennom kvalitative data.

Tabell 5.5 Mener du at virksomheten har behov for ekstern assistanse eller opplæring i sammenlikning (benchmarking) med andre virksomheter?

Stort behov	15 %
Noe behov	45 %
Lite behov	30 %
Ikke behov	9 %
Totalt	99 %
Antall svar	216

I spørreundersøkelsen ble spørsmål om benchmarking reist i forbindelse med kartleggingen av opplæringsbehov. Tabell 5.5 viser at 15 prosent av virksomhetene mener de har et stort behov for assistanse eller opplæring i sammenlikning eller benchmarking med andre virksomheter. Til sammen oppgir 60 prosent at de har et stort behov eller noe behov for dette.

I samtale med tillitsvalgte og representant for arbeidsgiver i Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), gikk det frem at departementet ved noen anledninger hadde tatt i bruk slik sammenlikning. En sammenlikning med andre departementer for noen år siden viste at KRD var blant departementene med lavest gjennomsnittslønn. Departementet satte som mål å komme opp på gjennomsnitt blant departementene, og ga uttrykk for at dette målet nå var nådd.

For noen virksomheter kan det være et strategisk valg ikke å ta i bruk benchmarking. For mange virksomheter kan dette imidlertid være et nyttig redskap. I et velutviklet system for benchmarking vil det være mulig å sammenlikne en rekke størrelser som har betydning for lønns- og personalpolitikken, for eksempel lønnsutvikling for utdannings- eller stillingsgrupper, turnover eller sykefravær. Denne informasjonen kan brukes for å utvikle egne mål i lønns- og personalpolitikken, og som målestokk for hvordan virksomheten utvikler seg over tid i forhold til sine målsettinger. Virksomhetenes svar i spørreundersøkelsen, og inntrykk fra caseundersøkelsen, viser at statlige virksomheter i liten grad har tatt i bruk et slikt redskap.

Opplæring

Det er grunn til å tro at introduksjonen av lokale forhandlinger i statlige virksomheter har skapt et kompetansebehov. I hvilken grad er dette behovet dekket i dag, og på hvilke områder gir statlige arbeidsgivere uttrykk for at de har behov for opplæring?

I caseundersøkelsen snakket vi både med arbeidsgiver og tillitsvalgte om behovet for opplæring. Hva som ble gitt av opplæring, varierte sterkt. Inntrykket fra samtalene var likevel at tillitsvalgte ofte fikk et bedre opplæringstilbud enn de som var arbeidsgivers representant i de lokale forhandlingene. I en av virksomhetene var dette svært tydelig:

«Vårt forbund er utrolig dyktig til å kurse oss. Vi var en uke på Geilo, og har regionale samlinger i tillegg til fellessamlinger. [Jeg er med på] et forhandlingskurs i regi av AFF ved Norges Handelshøyskole som løper over ca 21 dager. Forbundet er flink til å gi oss gode kurs. Det finnes ikke oppfølging for ledelsen. Ledelsen kommer til meg og spør hva som er formelt riktig og galt.»

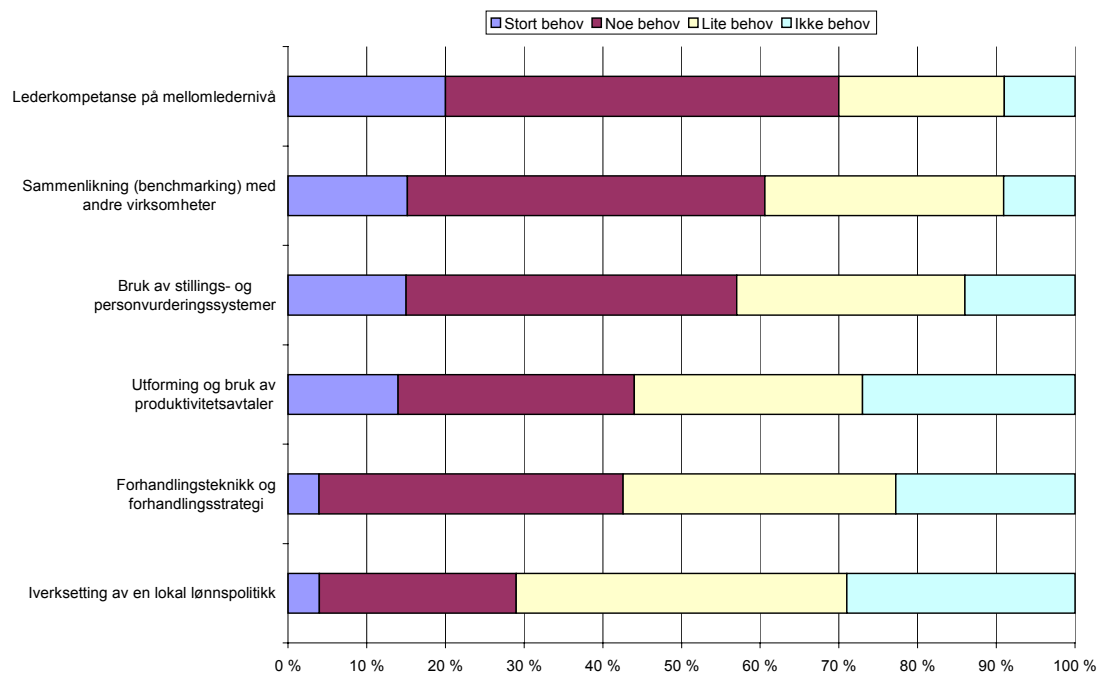
Vi kan ikke legge for mye vekt på slike enkeltuttalelser. Flere av arbeidsgiverne sa at tilbudet om opplæring i lønnspolitikk og lokale forhandlinger hadde vært begrenset til et kort introduksjonskurs da lokale forhandlinger ble etablert:

«Vi var med på et fellesopplegg som ...departementet hadde ved oppstarten av de lokale forhandlingene. Siden har vi ikke hatt noen opplæring på lønnsforhandlinger. Arbeidsgiver har vært representert med de samme personene [siden vi begynte med lokale forhandlinger]. Foreningene har hatt noe gjennomtrekk, og har nok sin egen opplæring.»

«Departementet og de sentrale organisasjonene gjennomførte en kort opplæring på 1,5 til 2 dager. Det er all opplæringen vi har fått på arbeidsgiversiden.»

I spørreundersøkelsen ba vi virksomhetene oppgi hvor stort behovet var for ekstern assistanse eller opplæring innenfor et utvalg områder. Figur 5.7 viser fordelingen av svar. Området med størst opplæringsbehov er plassert øverst.

Figur 5.7 Mener du at virksomheten har behov for ekstern assistanse eller opplæring innenfor noen av disse områdene? (N=213–216)



Av figur 5.7 fremgår det at bare et mindretall av virksomhetene oppgir at de har et stort behov for opplæring. Likevel er det innenfor fire av de seks områdene mellom ti og 20 prosent av virksomhetene som mener de har et stort behov for opplæring. Størst er behovet for opplæring av ledere på mellomledernivå. Her svarer 70 prosent at de enten har et stort behov eller noe behov.

Mange virksomheter har også behov for ekstern hjelp eller opplæring når det gjelder benchmarking (60 prosent av virksomhetene) og bruk av stillings- og personvurderings-systemer (57 prosent).

Behovet for opplæring ser ut til å være jevnt fordelt mellom virksomhetene. Drøye ti prosent av virksomhetene oppgir at de har lite eller ikke noe behov for opplæring innenfor de aktuelle områdene. Knappe syv prosent har behov for opplæring innenfor alle de seks områdene. Blant virksomhetene som oppgir at de har et opplæringsbehov på ett eller to av områdene, er det lederkompetanse på mellomledernivå og benchmarking som oftest markeres.

Henholdsvis 43 og 29 prosent av virksomhetene mener de har et stort eller noe behov for opplæring i forhandlingsteknikk og iverksetting av en lokal lønnspolitikk. Det er en ganske stor andel av virksomhetene når en tar i betraktning at utforming og iverksetting av en lokal lønnspolitikk, og selve gjennomføringen av forhandlingene, er helt sentrale elementer i den lokale lønnspolitikken.

Behovet for opplæring kan ikke alene leses ut fra statistikk. Det er viktig at opplæring vurderes i nær sammenheng med den strategi virksomheten har for utvikling av den lokale lønnspolitikken og de lokale forhandlingene i virksomheten. Dersom linjeledelsen skal spille en mer aktiv rolle i lønnsfastsettingsprosessen, er det kanskje ikke forhandlingskompetansen på det sentrale personalkontoret som er den viktigste. I slike tilfeller vil personalkontoret antakelig få mer betydning som leverandør av statistikk fra benchmarking, og rådgivning i forhold til lov og avtaleverk.

Oppsummering

- Tolv prosent av virksomhetene oppgir at de ofte har erfaringsutveksling med andre virksomheter om lønns- og personalpolitikken.
- De fleste av virksomhetene som har erfaringsutveksling med andre virksomheter, har dette i faste nettverk.
- Det største behovet for opplæring har virksomhetene innenfor lederkompetanse på mellomledernivå
- 60 prosent av virksomhetene oppgir at de har et stort behov eller noe behov for ekstern assistanse eller opplæring i sammenlikning (benchmarking) med andre virksomheter.

Kapittel 6

Lønn som personalpolitisk verktøy

Delegeringen av fullmakten til å føre lokale forhandlinger har gitt virksomhetene mulighet til å ta i bruk flere verktøy i personalpolitikken. Lokale lønnsforhandlinger har økt betydningen av individuell lønnsdanning i staten. Det gir grunn til å spørre om synet på individuell lønn er i endring. Hva mener de lokale partene om individuell lønn i dag?

Skal et verktøy bli anvendelig, kreves det godt arbeidsrom. Forholdet mellom sentrale og lokale forhandlinger har stor betydning for de rammer som den lokale lønnspolitikken må virke innenfor. Hvilke oppgaver skal de sentrale partene ta seg av, og hva bør løses lokalt? Er den lokale potten stor nok til at de lokale partene kan utrette noe i lønnsforhandlingene?

Hvilke mål de statlige arbeidsgiverne setter i lønnspolitikken, vil ha betydning for hvordan partene i staten velger å utforme forhandlingssystemet og avtaleverket. Perspektivet i lønnspolitikken vil påvirkes av forhandlingssystemet. Desentraliserer man forhandlingssystemet, vil perspektivene endres. Det vil også mulighetene til å bruke lønn som et personalpolitisk verktøy. I dette kapitlet ser vi på noen av forutsetningene for å kunne bruke lønn som et verktøy for å nå virksomhetens overordnede mål.

Er synet på individuell lønn i endring?

Siden begynnelsen av 1990-tallet har det skjedd en gradvis utvikling av de lokale forhandlingene. Vi kan peke på tre utviklingstrekk. For det første har det skjedd en dreining fra et gruppeorientert til et mer individorientert fokus i forhandlingene. Dette har ført til en økt bevissthet om individuell lønnsdanning i staten. For det andre har stadig flere statlige virksomheter fått delegert forhandlingsfullmakt. Det har dermed foregått en desentralisering, der aktørene i de lokale forhandlingene er kommet nærmere de individene det forhandles om. For det tredje har innflytelsen over arbeidsgivers prioriteringer blitt forskjøvet fra personalkontoret til mellomlederne. Det har skjedd en endring fra et sentralt forvaltningsperspektiv over mot et linjeorientert ledelsesperspektiv på lønnsdanning.

Ingen av disse utviklingstrekkene er på noen måte ved et endepunkt. I varierende grad har de statlige virksomhetene begitt seg ut i prosessene, og søkt å finne sin egen vei. Målene kan variere. Noen arbeidsgivere gir inntrykk av langt på vei å ha lyktes i å realisere sine mål, andre sukker over en sen utvikling.

Arbeidsgivere

Synet på individuell lønn er endret hos arbeidsgiver. Prosessen har gått stegvis. I en undersøkelse som Eivor Bremer Nebben gjennomførte for LO høsten 1995, konkluderer hun med at det «fremdeles [blir] gitt en del gruppetillegg» (Nebben 1996:83). Undersøkelsen omfattet fem ulike virksomheter i offentlig sektor. Nebben mente også at arbeidsgiverne ideelt sett ønsket å kunne lønne mer etter «individuelle prestasjoner og resultater», men at praksis var å tilpasse lønn til ansvar, formell kompetanse og arbeidsoppgaver (Nebben 1996:81). Er situasjonen den samme i dag, syv å senere?

Lønnstillegg som gis i lokale forhandlinger er vanligvis knyttet til person, ikke til stilling. Det gir i seg selv forhandlingene et individorientert preg. Selv om individuelle tillegg etter hvert har blitt det vanlige, har det hele tiden også blitt gitt gruppetillegg. Vi har å gjøre med flere forskjellige utviklingstrekk som det er viktig å skille fra hverandre.

Arbeidsgiverne vi snakket med i vår caseundersøkelse våren 2002, understreker at lønnstillegg ble knyttet til person. I de fleste tilfeller forelå det også en individuell vurdering. En arbeidsgiver pekte på at dette hadde vært vanskelig å få til med en særskilt gruppe arbeidstakere:

«Vi avviser gruppetenkning med ett unntak: renhold. Der har vi i praksis sett på tjenestetid.... Vi har 150–200 betjenter. Det er vanskelig å få gehør for individrettet lønn. Renholdslederne greier [å plukke ut de beste], men renholderne vil ikke ha det de kaller trynefaktor. Dette er i praksis, men i prinsippet skal det være individuelt også her.»

Tolletaten var den eneste virksomheten blant våre ti casevirksomheter som ga uttrykk for at det forekom en stor grad av gruppetenkning, og at denne preget forhandlingene i deler av virksomheten. Det er ikke mange statlige virksomheter i dag som gir uttrykk for dette. I spørreundersøkelsen er det bare én prosent, to virksomheter, som oppga at lønnstilleggene ble gitt hovedsakelig som gruppetillegg. Ni prosent oppga at de ble gitt som en blanding av gruppetillegg og individuelle tillegg. Resten, 90 prosent, mente lønnstilleggene i de årlig lokale forhandlingene hovedsakelig ble gitt som individuelle tillegg.

Tabell 6.1 Hvordan forbereder arbeidsgiver sitt lønnstilbud i din virksomhet? Ta stilling til utsagnet: Arbeidsgiver fokuserer mer på individer enn på grupper i sine prioriteringer?

Helt enig	57 %
Delvis enig	30 %
Delvis uenig	11 %
Helt uenig	1 %
Ikke sikker	0 %
Totalt	99 %
Antall svar	217

Tabell 6.1 viser at de fleste arbeidsgiverne er enig i at arbeidsgiver fokuserer mer på individer enn grupper. Elleve prosent er imidlertid delvis uenig i dette. I disse virksomhetene legger arbeidsgiver trolig hovedvekten på grupper. Likevel svarer nesten alle disse virksomhetene at de lokale lønnstilleggene gis hovedsakelig som individuelle tillegg.

Dette illustrerer at gruppetenkning og individtenkning flettes sammen, og kanskje ikke alltid er like lett å skille fra hverandre. Hovedinntrykket er likevel at individorienteringen er dominerende.

Uten at vi har tallmateriale å sammenlikne, er det på bakgrunn av enkeltuttalelser grunn til å tro at lokale lønnstrinn i mye større grad gis som individuelle tillegg i dag. Hvis dette er riktig, innebærer det en endring i synet på individuell lønn. I dag aksepterer arbeidstakere i offentlig sektor, gjennom de lokale lønnsforhandlingene, en individuell vurdering som ofte er større enn mange arbeidstakere i privat sektor er utsatt for. Det gjelder særlig sammenliknet med privatansatte som lønnes i henhold til såkalte arbeideravtaler. Individuell lønnsvurdering er mer vanlig for private funksjonærer. (Jf. Bråten 2001.)

Et annet spørsmål er i hvilken grad kriteriene som brukes for å vurdere individer er knyttet til den enkeltes prestasjoner og resultater, eller om det er mer tradisjonelle kriterier som for eksempel formell kompetanse. Inntrykket fra caseundersøkelsen er at arbeidsgiver i enkelte virksomheter legger stor vekt på prestasjoner og resultat, og langt på vei har fått organisasjonene med på dette. I andre virksomheter er tenkning rundt prestasjon og resultater nesten fraværende. Tre arbeidsgivere uttrykker dette slik:

«Tidligere hadde vi blant annet en nivåinndeling på 1. konsulentene. Nå lønnes de etter personlig dyktighet.»

«Organisasjonene har vært med på prosessen der personlig dyktighet legges til grunn for lønnsvurderinger. Vi ser at det kommer gruppekrav, men organisasjonene har vært flinke til å tenke individer. Av og til er arbeidsgiver med på gruppekravene. Det kan for eksempel dreie seg om å sette fokus på en gruppe som de arkivansvarlige.»

«Forhandlingene får litt karakter av gruppe. Vi ser stillingene i sammenheng, men det er en individuell vurdering.»

Erfaringer fra caseundersøkelsen peker mot at det er virksomhetene som i størst grad har desentralisert forhandlingene og involvert mellomlederne i lønnsfastsettingsprosessen, som legger mest vekt på prestasjoner og resultater i lønnsvurderingen. Data fra spørreskjemaundersøkelsen viser imidlertid ikke et slikt bilde. Vi finner ingen sammenheng mellom virksomhetenes svar på i hvilken grad mellomleder er involvert i forhandlingene, og synet på individuell lønn.

Virksomhetene fikk i spørreundersøkelsen spørsmål om i hvilken grad individuell avlønning er motiverende for den enkelte. Trettiåtte prosent av virksomhetene svarte at det i stor grad er motiverende. Femtiseks prosent mente det er motiverende i nokså stor grad, og seks prosent at det i nokså liten grad er motiverende. Ingen svarte at det i liten eller ingen grad er motiverende. Statlige arbeidsgivere ser dermed ut til å ha stor tro på at individuell lønn virker motiverende. Da er det også naturlig at de vil ta individuell avlønning i bruk. Nittiseks prosent av virksomhetene er helt eller delvis enig i at individuell avlønning er et viktig redskap for arbeidsgiver.

Organisasjonene

Synet på individuell lønn har også blitt endret hos organisasjonene. Dette kan skyldes mange forhold. Organisasjonsmønsteret er endret vesentlig i de siste årene. Etter etableringen, har Akademikernes lønnspolitikk ført til økt fokusering på individuell lønnsfastsettelse. Undersøkelsen som ble gjennomført i et utvalg statlige virksomheter i 1995, pekte på at mange tillitsvalgte den gang opplevde utviklingen i retning av personvurderinger og individuell avlønning basert på dyktighet, som umulig å stoppe (Nebben 1996:75). Undersøkelsen viser at tillitsvalgte langt på vei aksepterer, om enn noe motvillig, at den som gjør en god jobb bør premieres. De samme holdningene gjenspeiles i vårt materiale fra caseundersøkelsen. Lokale tillitsvalgte, både fra LO-forbund og andre forbund, aksepterer i dag langt på vei at prestasjon og resultater slår ut i lønnsøkning.

Organisasjonene møter imidlertid enkelte problemer når de nærmer seg individuell lønnsfastsettelse. En individorientering utfordrer på flere måter den rollen de tillitsvalgte i dag spiller i lokale forhandlinger. For det første rapporterer tillitsvalgte at det er vanskelig å prioritere mellom egne medlemmer. Enkelte ga uttrykk for at det først og fremst er arbeidsgiver som må ta ansvar for å prioritere på bakgrunn av individuelle prestasjoner. Organisasjonene holder seg i stor grad til de krav medlemmene selv har sendt inn, og argumenterer på bakgrunn av den informasjonen som er knyttet til kravet. I tillegg sier mange at de ser på hvilke arbeidstakere som har fått opprykk ved tidligere forhandlinger, for å sørge for at flest mulig medlemmer får del i de lokale oppgjørene. Flere tillitsvalgte gir imidlertid uttrykk for at arbeidsgiver mange ganger ikke klarer å følge opp intensjonene om å være individorientert. Det gjelder ofte de lavere lønnsgruppene.

«Jeg synes forhandlingene fungerer bra her i [virksomheten]. Vi er flinke til å være individrettet. Arbeidsgiver er ikke flinke nok til å forholde seg individrettet til kon-torsektoren og sekretærene, eller til arkiv og forværelse. Det blir for mye gruppe-tenkning fra ledelsens side.»

Et annet forhold som gjør det vanskelig for organisasjonene å akseptere individorientering, er at mellomleder eller nærmeste overordnede ofte får langt større innflytelse over lønnsfastsettingen. Dels går dette på bekostning av personalledelsen i virksomheten, men det går også på bekostning av organisasjonene. For organisasjonene er det langt vanskeligere å øve innflytelse over lønnsfastsettingen når kriteriene er slike som arbeidsresultater, innsats eller samarbeidsevne. Tillitsvalgte vegrer seg ofte for å gå inn og vurdere kolleger etter slike kriterier.

Individorientert lønnsfastsetting fører også til at de ansatte blir eksponert for bedømmelse av sin nærmeste leder på en helt annen måte enn tidligere. For organisasjonene blir beskyttelse mot vilkårlighet og det de kaller «trynefaktor» viktig. Ikke sjelden driver dette organisasjonene inn i argumentasjon for klare og definerte kriterier for å vurdere de ansatte. Organisasjonene søker på denne måten å oppnå en «objektivisering» av beslutningene i lønnsfastsettingen.

Vi har ikke data fra denne undersøkelsen som sier noe om hvor utbredt de tillitsvalgtes synspunkter er. Fra caseundersøkelsen vet vi at det er store lokale forskjeller. Det er kulturen i den enkelte virksomhet, og de lokale tradisjonene knyttet til forhandlingene,

som i stor grad bestemmer hvilke holdninger de ansattes organisasjoner har til individuell lønn.

I en undersøkelse Forskningsstiftelsen Fafo gjorde for LO Stat høsten 2000 ble 781 tillitsvalgte i LO Stat stilt spørsmål om hvilke to blant de seks oppgitte kriterier som de mener bør tillegges størst vekt ved fordeling av den lokale lønnpotten (Bråten 2002). Tabell 6.2 viser at de vanlige kriteriene som erfaring, stillingsinnhold og utdanning skårer høyt. Men 30 prosent av de tillitsvalgte i LO Stat oppgir «oppnådde resultater» som en av de to viktigste kriteriene ved fordeling av den lokale lønnpotten. Dette viser at LO-tillitsvalgte i staten i dag har en ganske positiv holdning til individuell lønnsdanning basert på innsats og resultatoppnåelse.

Tabell 6.2 Fordeling etter kriterievalg. Andel tillitsvalgte i LO Stat som velger to av seks kriterier de mener bør tillegges størst vekt ved fordeling av lønnpotten, og kriterier de mener arbeidsgiver ville legge størst vekt på ved fordeling av lønnpotten. (N=781) Kilde: Bråten 2000.

Kriterium	Andel tillitsvalgte som mener dette er viktig	Andel tillitsvalgte som tror arbeidsgiver mener dette er viktig
Erfaring	51 %	27 %
Stillingsinnhold	40 %	22 %
Utdanning	36 %	48 %
Oppnådde resultater	30 %	54 %
Likelønns hensyn	24 %	6 %
Rekrutterings hensyn	13 %	30 %
Ikke sikker	2 %	4 %

Vi kan merke oss at mange tillitsvalgte tror arbeidsgiver ville valgt utdanning og oppnådde resultater som de to viktigste kriteriene. Femtifire prosent mener arbeidsgiver ville lagt størst vekt på oppnådde resultater. Snur vi litt på tallene, betyr dette imidlertid at 46 prosent av de tillitsvalgte i LO Stat ikke tror at arbeidsgiver ville plukket ut «oppnådde resultater» som et av de viktigste kriteriene. Det kan tyde på at statlige arbeidsgivere mange steder ikke er interessert i individuell lønn basert på resultater, eller er taus om sitt syn på individuell lønn.

Oppsummering

- Ulike undersøkelser viser at arbeidstakere i offentlig sektor i dag aksepterer en individuell vurdering som ofte er større enn enkelte grupper i privat sektor er i gjenstand for.
- 88 prosent av virksomhetene er helt eller delvis enig i at arbeidsgiver fokuserer mer på individer enn på grupper i sine prioriteringer.
- Statlige arbeidsgivere gir uttrykk for at de har stor tro på at individuell lønn virker motiverende.
- Over 40 prosent av tillitsvalgte i LO Stat tror ikke arbeidsgiver vil legge stor vekt på oppnådde resultater ved fordeling av lønnpotten.

- Frykt for vilkårlighet og «trynetillegg» driver organisasjonene inn i en argumentasjon for klare og definerte fordelingskriterier.

Forholdet mellom sentrale og lokale forhandlinger

Lønnsforhandlingene i statlig sektor foregår i dag på to nivåer, gjennom sentrale forhandlinger og gjennom lokale forhandlinger. Dette reiser spørsmål om hvordan de statlige virksomhetene opplever forholdet mellom de sentrale og de lokale forhandlingene.

De sentrale forhandlingene foregår i to omganger. I den første runden forhandler partene om de økonomiske rammene for hele oppgjøret, om profil, og om fastsetting av et sentralt tillegg, enten i form av et kronetillegg eller et prosentvis tillegg, som medfører endring i den statlige lønnstabellen. I disse forhandlingene blir det også fastsatt økonomiske rammer for justeringsoppgjøret og det lokale oppgjøret, som følger etterpå.

Justeringsforhandlingene er også sentrale forhandlinger. De foregår under fredsplikt, men med mulighet til å bringe tvist inn for Statens lønnsutvalg. Justeringsforhandlingene berører i hovedsak forholdet mellom stillingsgruppene. I disse forhandlingene kan stillingskoder endres og opprettes, og lønnsplassing og ansiennitetsregler endres. Dette gjøres vanligvis for et utvalg stillingskoder, enten knyttet til et særskilt departementsområde eller til gjennomgående stillinger som finnes innenfor flere departementsområder. Effekten av justeringsforhandlingene er at noen stillingsgrupper får lønnsopprykk mens andre ikke får det. Midler kan også avsettes til bruk innenfor en etat eller virksomhet. Midlene kan avsettes til fordeling i 2.3.3-forhandlingene, og ofte knyttes det særskilte føringer til slike avsetninger. Det kan for eksempel være at midlene skal brukes til å rekruttere og beholde spesielt kvalifiserte arbeidstakere innenfor en etat.

Justeringsforhandlingene er et redskap for de sentrale partene til å tilpasse lønns- og stillingssystemet til endrede behov i staten, og til å gi lønnsoppgjøret en særskilt profil. Det kan for eksempel være ønskelig å satse særskilt på stillinger innenfor høyere utdanning. Det kan da gjøres ved å oppjustere lønnsplassing for stillingskoder innenfor dette departementsområdet.

Justeringsforhandlingene innebærer ofte en overføring av ressurser mellom virksomheter, etater eller departementsområder. Dersom de sentrale partene velger å gjøre som i eksempelet ovenfor, å oppjustere stillinger innenfor høyere utdanning, vil dette innebære en overføring av ressurser i form av lønnsmidler til denne sektoren. Både ansatte som befinner seg i disse stillingskodene, og den lokale arbeidsgiver som mottar en økt bevilgning i form av lønnsmidler, vil ha interesse av at flest mulig av virksomhetens stillingsgrupper blir oppjustert i justeringsforhandlingene. Dette fører tidvis til at partene lokalt samarbeider om å få plassert de ansatte i stillingsgrupper som kan tenkes å bli oppjustert i sentrale forhandlinger. I caseundersøkelsen var de fleste virksomhetene godt kjent med problemet. Jakten på de riktige stillingskodene var en langt fremskreden kunst hos enkelte, mens andre virksomheter mente det ikke hadde noen hensikt å forsøke å gjette seg til hvilke stillinger som neste gang ville bli justert opp i de sentrale forhand-

lingene. Hva som var de «riktige» stillingene å være i, var det imidlertid uenighet om blant arbeidsgiverne:

«Vi har fått folk over på gjennomgående stillinger. Fordi de da vil følge med på den generelle lønnsutviklingen.»

«Vi ønsker egne stillingskoder for [vår virksomhet]. Hele systemet med gjennomgående stillinger er et problem i justeringsforhandlingene.»

Hovedinnvendingen mot sentrale justeringsforhandlinger er at endringene som gjøres sentralt gjennom disse forhandlingene ikke alltid er tilpasset de mål og de lønnsrelasjoner som virksomhetene forsøker å utvikle lokalt. Enkelte av arbeidsgiverne i caseundersøkelsen ønsket å fjerne systemet med justeringsforhandlinger, men slett ikke alle delte dette synet.

«Det største problemet har vært at de sentrale forhandlingene ødelegger for oss lokalt. Dette gjelder særlig justeringsforhandlingene. Sentrale justeringsforhandlinger binder systemet.»

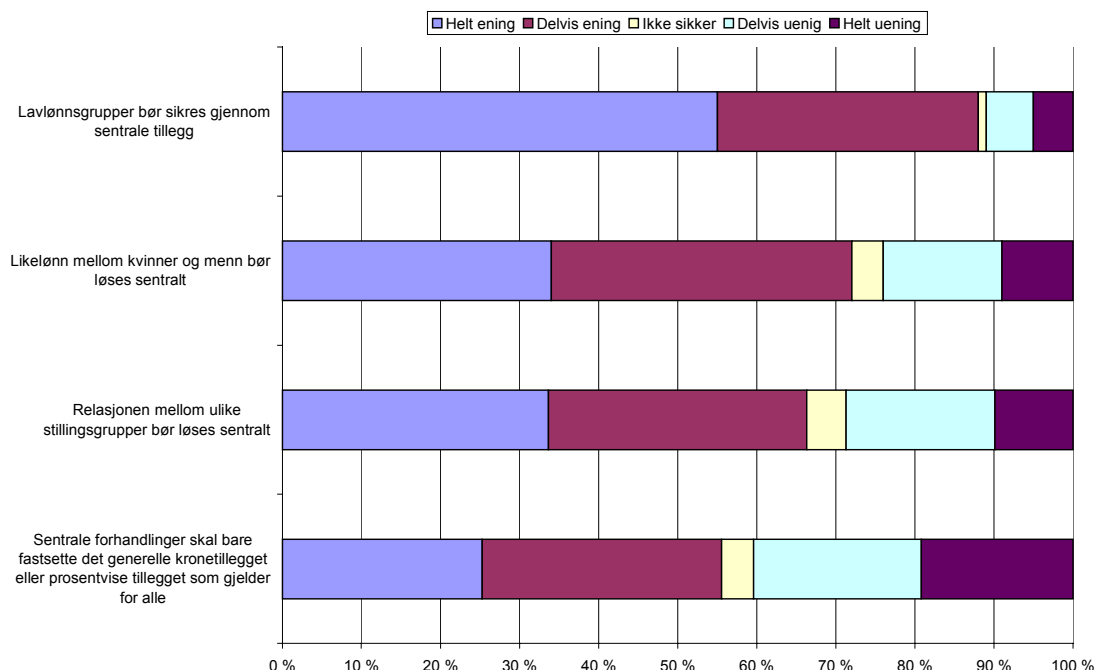
«Problem at de [ansatte får lønnsøkning] etter hva som er bestemt sentralt. Vi må legge egne midler til for å rette opp skjevheter. Det gjør at lokal lønnspolitikk ender opp med å bli latterlig. Justeringsoppgjøret må bort.»

«Jeg synes ikke at de sentrale justeringsforhandlingene er et problem. Sentralt får de frem gjennomgående stillinger vi ikke kan ta lokalt.»

Justeringsforhandlinger er ikke et redskap som er godt tilpasset en individorientert lønnspolitikk. Endringene som blir bestemt sentralt er ikke forankret i den lokale lønnspolitikken. De er heller ikke rettet inn mot kjennetegn knyttet til individ, og fungerer derfor ikke som en form for belønning eller stimulering. Sentrale tillegg gitt gjennom justeringsforhandlinger inngår i en tradisjonell fordelingspolitikk, der lønnsrelasjoner mellom stillingsgrupper i staten og mellom statlige stillinger og det øvrige arbeidsmarkedet står sentralt. Det kan være et egnet virkemiddel for de sentrale partene til å sikre gjennomslag for en særskilt profil i oppgjøret, eller å løse det som oppfattes om spesielle problemer for deler av statlig virksomhet, for eksempel heve en stillingsgruppe som synes særlig konkurranseutsatt i forhold til det private arbeidsmarkedet.

I spørreundersøkelsen ba vi de statlige virksomhetene ta stilling til noen utsagn om sentrale forhandlinger. Hva bør de sentrale forhandlingene ta seg av, og hva kan løses lokalt? Av figur 6.1 ser vi ulike holdninger til sentrale forhandlinger komme til uttrykk.

Figur 6.1 Ta stilling til følgende utsagn om sentrale forhandlinger. (N=214–218)



Av de tre første påstandene i figuren går det frem at et stort flertall av statlige virksomheter sier seg helt eller delvis enig i at sentrale forhandlinger skal ta seg av noen særskilte problemer. Lavlønnsgrupper bør sikres gjennom sentrale tillegg, og likelønn mellom kvinner og menn bør løses sentralt. Dette er tradisjonelle tema i de sentrale forhandlingene, og blir av svært mange virksomheter oppfattet som spørsmål det er vanskelig å løse lokalt. Noe av grunnen kan være at de lokale partene opplever at den lokale potten er for liten til å hanskkes med disse problemene.

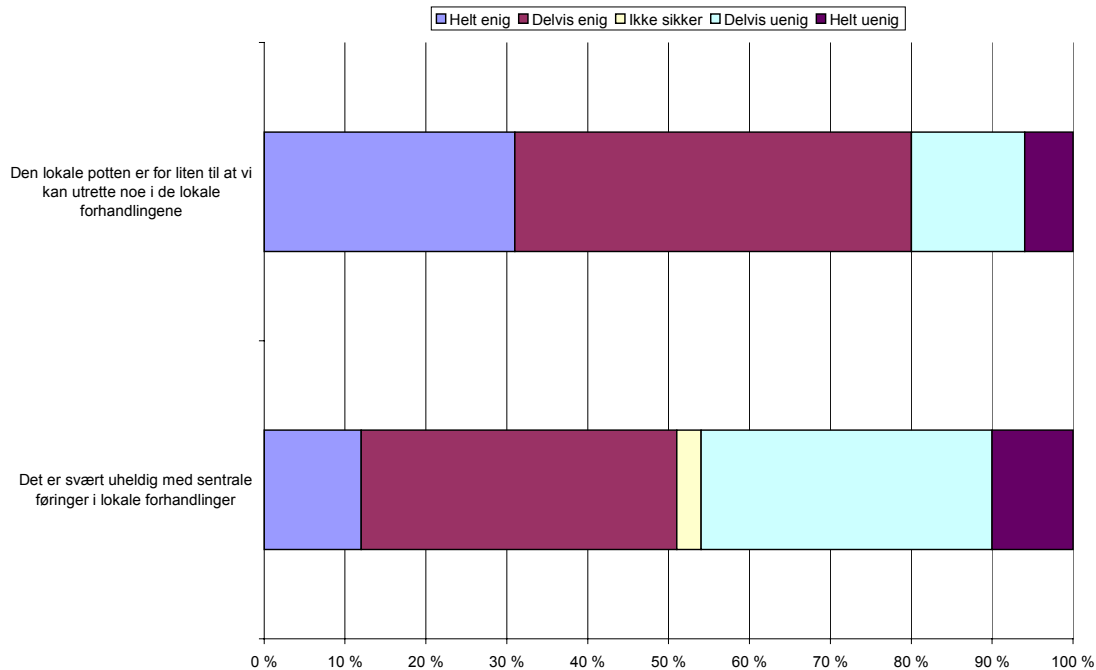
Over 60 prosent av virksomhetene er også helt eller delvis enig i at de sentrale partene bør ta seg av relasjonene mellom de ulike stillingsgruppene. Dette er et spørsmål som direkte berører justeringsforhandlingenes rolle. Vi kan lese en ganske positiv holdning til sentrale forhandlinger ut fra svarene på de tre første påstandene.

Likevel viser den fjerde påstanden at det er over 50 prosent som sier seg helt eller delvis enig i at sentrale forhandlinger bare skal fastsette det generelle kronetillegget eller prosentvise tillegget som gjelder for alle. Dette er en sterk støtte til å avskaffe justeringsforhandlingene.

En nærmere undersøkelse av datamaterialet viser at vi ikke har å gjøre med to leire: én som ønsker å beholde justeringsforhandlingene, og én som gjerne ser dem fjernet. Bare et mindretall av de som har svart, viser en konsistent holdning når de tar stilling til de ulike utsagnene gjengitt i figur 6.1. Det er også vanlig i slike undersøkelser. Det har ikke vært hensikten å stille virksomhetene overfor et valg mellom flere konsistente alternativer, men måle holdninger til ulike aspekter ved forhandlingssystemet. Svarene viser at flere hensyn gjør seg gjeldende. En måte å tolke slike svar på, er å vektlegge det perspektivet man ser forhandlingene i. Er forutsetningen at forhandlingssystemet ikke endres vesentlig, svarer mange at det er god fornuft i å la de sentrale partene ta seg av visse

spørsmål. Er perspektivet derimot et helt nytt system, vil mange trolig sett at de sentrale partenes innflytelse ble begrenset til å sikre et generelt lønnstillegg.

Figur 6.2 Ta stilling til følgende utsagn om lokale forhandlinger. (N=214–216)



Figur 6.2 viser at arbeidsgiver ønsker en større lokal pott. Over 30 prosent er helt enig i at den lokale potten er for liten til at man lokalt kan utrette noe i de lokale forhandlingene. Vi kan imidlertid merke oss at de virksomhetene som har fordelt potten mest selektivt, i noe mindre grad er enig i denne påstanden. Men også de gir delvis støtte, og uttrykker dermed at den lokale potten er for liten. Over 80 prosent av virksomhetene er helt eller delvis enig i at det er vanskelig å utrette noe i lokale forhandlinger med så liten pott.

Funnene her støtter konklusjonen fra en undersøkelse av Opinion, offentliggjort i 2002, som ble gjennomført blant ledere i offentlig sektor.²⁴ Opinion konkluderer med at to av tre ledere i offentlig sektor mener man bør gi mest i lokale tillegg ved de kommende lønnsoppgjørene.

I synet på sentrale føringer er de statlige virksomhetene delt i to. Det er omtrent like mange som er enig i at det er uheldig med sentrale føringer i lokale forhandlinger, som er uenig i dette. I en rapport har partene sentralt erkjent at sentrale føringer kan virke som en inngripen i de lokale partenes handlefrihet til å få gjennomført sin lokale lønns-

²⁴ Målgruppen for Opinions undersøkelse var ledere i sentraladministrasjonen i statlig sektor og ledere i fylkeskommuner og kommuner med mer enn 10 000 innbyggere. I kommunal sektor omfattet undersøkelsen i stor grad rådmann eller stedfortredende rådmann. (Opinion 2002 – oppsummering med kommentarer til nasjonal rapport 2002, www.akademikerne.no)

politikk. Arbeidsgruppen uttalte at «eventuelle sentrale føringer på de lokale forhandlingene må vurderes kritisk ut fra den situasjon en står overfor i det enkelte oppgjør».²⁵

Oppsummering

- Justeringsforhandlinger fører til at organisasjoner og virksomheter forsøker å plassere ansatte i stillingskoder som de tror vil få lønnsøkning.
- Lønnsendringer i justeringsforhandlingene gjør det ofte vanskelig å føre en konsekvent lønnspolitikk lokalt.
- Et stort flertall av virksomhetene er helt eller delvis enig i at lavlønsgrupper bør sikres gjennom sentrale tillegg, og at likelønn mellom kvinner og menn bør løses sentralt.
- Over 50 prosent er helt eller delvis enig i at sentrale forhandlinger bare skal fastsette generelle tillegg som gjelder for alle.
- 80 prosent er helt eller delvis enig i at den lokale potten er for liten.

Hvor lokale bør forhandlingene være?

Statens forvaltnings- og personalpolitikk siden 1990 har gitt en desentralisering av ansvar og oppgaver. Målet for staten har vært å gjøre personalansvaret til en del av ledernes helhetlige resultatansvar. Lønnspolitikken er en viktig del av personalpolitikken. Også den har blitt desentralisert. Dette har imidlertid skjedd i varierende grad. En representant for arbeidsgiver i en av casevirksomhetene uttrykte det slik:

«Lønnsfastsetting er vel det delpolitikkområdet innenfor personalpolitikken som er minst desentralisert. Den desentraliseringsprosessen som har foregått må forsterkes.»

Blant casevirksomhetene i denne undersøkelsen, står Tolletaten og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) som eksempler på to ytterpunkter når det gjelder desentralisering av lønnspolitikken.

Tolletaten har rundt 1800 ansatte, hvorav litt over 200 er ansatt i Toll- og avgiftsdirektoratet. De årlige 2.3.3-forhandlingene gjennomføres samlet for hele etaten med en felles pott, men tematisk skiller partene mellom forhandlingene for tolldistriktene og forhandlinger for direktoratet. Lønnsforhandlingene for tolldistriktene foregår for en stor del som gruppeforhandlinger, mens forhandlingene for direktoratet foregår på indi-

²⁵ Rapport 2001.

vidnivå. Tolletaten har en sterk etatskultur, med Norsk Tollerforbund som den dominerende organisasjonen (over 90 prosent av de organiserte).

Arbeidsgiver utformer sitt krav på bakgrunn av forslag som kommer fra distriktssjefene. Dette er ofte gruppekrav, men kan også være krav på individnivå.

Etaten har valgt ikke å sette i gang med forberedende (preliminære) forhandlinger. Bakgrunnen for dette er blant annet forskjellen i størrelse på distriktene og et ønske om å se «et rimelig helhetsbilde». De lokale partene pekte imidlertid på konflikter og motsetninger som dukket opp internt, og mente noen av de større distriktene ønsket å gjennomføre forberedende forhandlinger.

Lønnspolitikken og forhandlingene som føres i Tolletaten er preget av den sterke etatskulturen. Karriereveiene har i stor grad gått internt, og en dominerende arbeidstakerorganisasjon har hatt stor innflytelse.

I KRD er det litt over 260 ansatte. Her gjennomføres det forberedende forhandlinger i hver av de seks avdelingene i departementet. Avdelingene har fra 10 til 60 ansatte, og ekspedisjonssjefen har et selvstendig ansvar for de prioriteringer arbeidsgiver gjør, og for de resultatene som forhandlingene bringer. Ekspedisjonssjefen kan også i noen grad skyte inn egne midler fra driftsbudsjettet i avdelingens lønnsnett.

Alle forhandlingene foregår på individnivå. Det gis vanligvis ikke gruppetillegg, men det forekommer at det blir fokusert på enkelte stillingskategorier. Det skal gjennomføres medarbeidersamtaler med alle ansatte, og organisasjonene legger vekt på at lederen personlig skal informere de ansatte om forhandlingsresultatet og om eventuelle lønnsendringer. Personalleders oppgave er i stor grad å legge til rette for gjennomføring av forhandlingene, og fungere som rådgiver der det oppstår konflikter eller særskilte problemer som må løses.

KRD er en organisasjon preget av høyt utdanningsnivå, der den viktigste lønnsutviklingen for mange skjer gjennom skifte av stillinger både internt og eksternt. De lønnstrinnene som fordeles i 2.3.3-forhandlingene får dermed en viktig funksjon som symbol og som kommunikasjonsmiddel mellom leder og medarbeider, der anerkjennelse og stimulering spiller en vesentlig rolle.

Eksempelene fra Tolletaten og KRD viser at graden av desentralisering er svært forskjellig i de ulike statlige virksomhetene. I Tolletaten har distrikter med flere hundre ansatte til nå blitt oppfattet som for små til å gjennomføre forberedende forhandlinger. I KRD gjennomføres slike forhandlinger i avdelinger på ti ansatte. Verken staten eller de sentrale partene har satt noe mål på hvor desentraliserte de lokale 2.3.3-forhandlingene bør være. Når forhandlingssted er fastsatt av departementet, er det opp til de lokale partene å bli enige om det er hensiktsmessig å desentralisere ytterligere ved å gjennomføre forberedende forhandlinger i deler av virksomheten.

I spørreundersøkelsen svarte bare ti prosent ja på at det ble ført forberedende (preliminære) forhandlinger i virksomheten. I de mindre virksomhetene spiller øverste leder av virksomheten ofte en rolle i de lokale forhandlingene, men samlet sett er de neppe aktive i mer enn 20 prosent av virksomhetene.²⁶ Vi kan dermed anslå at ved rundt 70

²⁶ Leder av virksomheten svarte på skjema i 13 prosent av tilfellene i vår spørreundersøkelse som var rettet til den som hadde et hovedansvar for de lokale forhandlingene i virksomheten. Virksomhetens

prosent av forhandlingsstedene er det personalledelsen som har hovedansvaret for å forhandle lønn. Personalledelsen har ofte innspill fra mellomledere å støtte seg på. Likevel vil det i stor grad være personalledelsen som får et ansvar for, og et eierskap til forhandlingsresultatet.

I figur 6.3 finnes en skjematisk fremstilling av hvordan perspektiv i lønnspolitikken endres etter hvilket forhandlingsnivå som er operativt. Modellen bygger på erfaringer og uttalelser fra caseundersøkelsen, men innebærer en forenkling.

Figur 6.3 Modell for sammenhengen mellom forhandlingsnivå og perspektiv på lønnspolitikken.

		Perspektiv i lønnspolitikken under forhandlingene		
		Samfunnsmessig fordeling	Administrasjon av personale	Drift av virksomheten
Representant for arbeidsgiver i forhandlingene	AAD	- Likelønn - Lavlønnsspørsmål - Lønnsrelasjoner mellom grupper - Relasjon mellom offentlig og privat sektor	- Konkurranseutsatte stillingsgrupper - Virkemidler som kan brukes lokalt	
	Personalkontor i virksomheten		- Rekruttering - Beholde arbeidskraft /nedbemanning og omstilling - Kompetanse	- Belønning på gruppe/avdelingsnivå - Overordnede retningslinjer for individuell vurdering
	Linjeleder/ mellomleder		- Rekruttering - Kompetanse	- Motivering - Belønning - Styring

I sentrale forhandlinger vil perspektivet i lønnspolitikken i stor grad være preget av samfunnsmessige forhold. Hvor stor skal lønnsveksten i statlig sektor være i forhold til privat sektor? Skal lavlønnsgroppene eller utdanningsgruppene prioriteres? I noen grad vil spørsmål av mer personaladministrativ karakter trekkes inn. Dette gjelder særlig i justeringsforhandlingene. Her tar partene sentralt ofte stilling til lønnsøkning til særskilte grupper. Kravene er imidlertid ofte formidlet fra virksomhetene og organisasjonene på lavere nivå.

Mens samfunnsperspektivet dominerer sentralt, finnes kunnskapen om hvilke grupper som er konkurranseutsatt, eller trenger lønnsloft av andre grunner, i virksomhetene selv. Personalkontoret i den enkelte virksomheten vil i første rekke være opptatt av å administrere personalet. Her vil de aggregerte problemene knyttet til rekruttering, det å beholde arbeidskraften, og å utvikle de ansattes kompetanse, prege perspektivet i lønnspolitikken. Også ansvar for omstilling og nedbemanning vil kunne høre hjemme her. Personalkontoret vil i stor grad ha et gruppeperspektiv på lønnspolitikken, og bare i mindre grad ha et driftsperspektiv slik linjeledelsen har. Et driftsperspektiv kan imidlertid komme inn på gruppenivå, for eksempel gjennom kollektive belønningsordninger som bonusordninger for en større gruppe ansatte (virksomhets- eller avdelingsnivå).

Et egentlig driftsperspektiv på lønnspolitikken er vanskelig å få uten å knytte arbeidsgiverrollen til en linjeleder. Gjennom driftsansvaret og nærheten til den enkelte ansatte

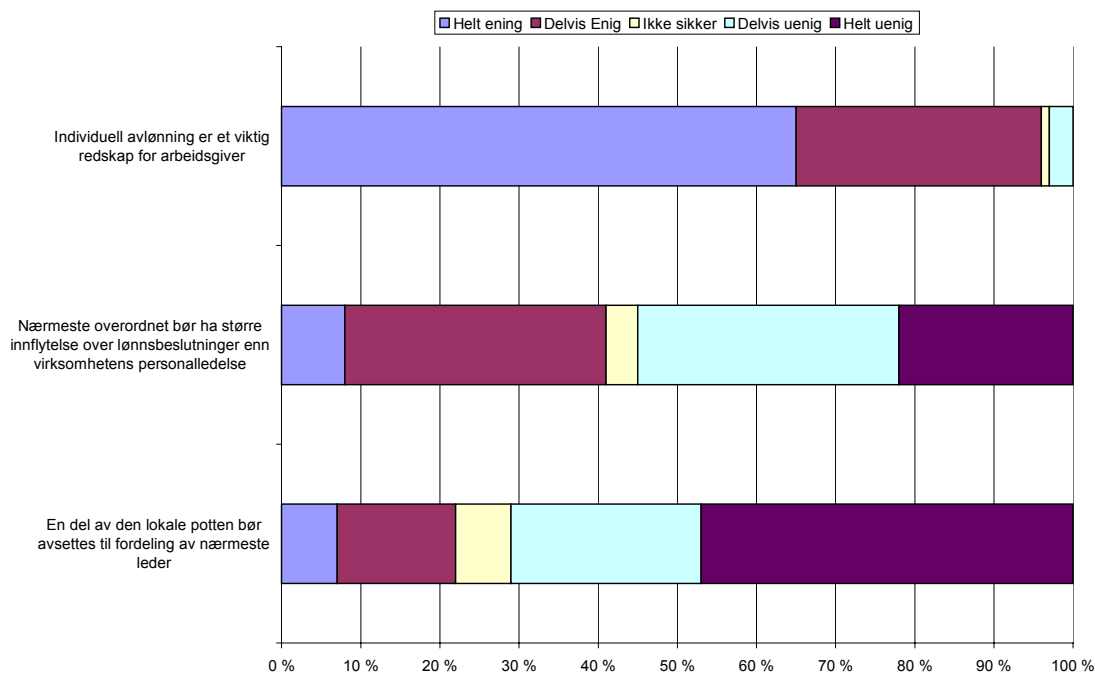
leder vil trolig i de fleste virksomheter kunne spille en rolle i forhandlingene, særlig ved forhandling av lederlønninger, men har neppe en fremtredende rolle i forhandlingene for øvrig.

vil en linjeleder/mellomleder kunne knytte lønnspolitikken til de konkrete mål og strategier som er utviklet for driften av virksomheten. I et slikt perspektiv vil spørsmål om motivering, belønning og styring få en fremtredende plass.

Spørsmålet om hvem som skal føre de lokale forhandlingene i en virksomhet, og hvor lokale forhandlingene bør være, bør drøftes i lys av hvilket perspektiv som skal være dominerende i lønnspolitikken. De fleste statlige virksomhetene forsøker i dag å aktivisere driftsperspektivet i lønnspolitikken ved å trekke mellomledere med i utformingen av arbeidsgivers tilbud. Dette er trolig nødvendig dersom de lokale lønnsforhandlingene reelt sett skal være individrettet. I dag involveres mellomledere i varierende grad. Men så lenge personalledelsen sitter med hovedansvaret, og gjennomfører forhandlingene, vil dette som oftest bli en haltende løsning. Ansvar for forhandlingsresultatet vil lett bli liggende hos personalavdelingen, og mellomleder vil ikke få verken et eierskap til lønnspolitikken, eller et ansvar for sine prioriteringer overfor de ansatte. Det svekker trolig effekten en individuell lønnsøkning kan ha når det gjelder både motivering og belønning.

De statlige virksomhetene er gjennomgående svært skeptiske til å desentralisere de lokale forhandlingene ytterligere. I spørreundersøkelsen svarte 81 prosent nei på spørsmål om de lokale forhandlingene bør desentraliseres ytterligere i egen virksomhet. Tolv prosent svarte ja på dette, mens vel åtte prosent var ikke sikker. Dette betyr at statlige arbeidsgivere i liten grad har planer om en ytterligere desentralisering av de lokale forhandlingene i egen virksomhet.

Figur 6.4 Ta stilling til følgende utsagn om lokale forhandlinger og individuell avlønning. (N=213–215)



Av figur 6.4 ser vi at 96 prosent av virksomhetene er helt eller delvis enig i at individuell avlønning er et viktig redskap for arbeidsgiver. Spørsmålet er i hvilken grad dette redskapet kan brukes effektivt, dersom det er personalkontoret og ikke linjeledelsen som er

arbeidsgivers representant i lønnsfastsettingsprosessen. Ser vi på hvordan virksomhetene tar stilling til de to siste påstandene i figur 6.4, kan vi ane en kløft mellom personalledelse og linjeledelse.

Godt under ti prosent er helt enig i at nærmeste overordnet bør ha større innflytelse over lønnsbeslutninger enn virksomhetens personalledelse. Ganske mange (33 prosent) er delvis enig i dette. Flertallet er imidlertid uenig. Det er i stor grad personalledere som har besvart spørreskjema, og vi kan ikke se bort fra at svarene reflekterer at personalleder kan ha egeninteresser i å beholde ansvaret for å gjennomføre forhandlingene. Vi finner imidlertid ikke avvikende svarmønstre der leder av virksomheten har besvart spørreskjema.

Også den siste påstanden viser en skepsis i virksomhetene til at nærmeste leder skal fordele deler av lønnsmidlene. Bare litt over 20 prosent av arbeidsgiverne er helt eller delvis enig i at en del av den lokale potten bør avsettes til fordeling av nærmeste leder. Et slikt svarmønster ville vært nærmest utenkelig i privat virksomhet. Det viser at perspektivet til de statlige arbeidsgiverne i stor grad er utformet i lys av det tradisjonelle partssamarbeidet i statlig sektor. Dette perspektivet setter visse rammer for hvor desentralisert forhandlingene kan være, og hvor individorientert de faktisk vil bli.

Jo mer individorientert lønnsfastsettingen er, og jo mer det legges vekt på individuelle prestasjoner og resultatet i lønnsfastsettingen, jo mindre relevant vil det være for arbeidstakerorganisasjonene å ta direkte del i lønnsfastsettelsen til den enkelte. Den vil måtte skje gjennom en dialog mellom leder og medarbeider. Organisasjonen vil ha interesse av å sette rammer for fordelingen, og komme inn ved tilfeller av urimelige lønnsforskjeller. Dette er en vanlig praksis i privat virksomhet innenfor det som kalles funksjonæravtaler. I en undersøkelse av den lokale lønnsdanningen for kontorfunksjonærer og lagerfunksjonærer innen industrien, skriver Mona Bråten at den vanlige praksisen er en blanding av generelle tillegg og individuelle tillegg, som arbeidsgiver fordele (Bråten 2001:98):

«[Generelt] sett synes det som om de lokale partene har kommet til et kompromiss om en fordeling av lønnsrammen som innebærer at ansatte får en relativt stor andel av potten som generelle tillegg i bytte mot at foreningene og tillitsvalgte ikke bryr seg med hvordan bedriften fordele de individuelle tilleggene. [...] Både tillitsvalgte og ledelsen gir stort sett uttrykk for at de er fornøyd med en slik ordning.»

Dette er en fordelingsmodell som krever lite ressurser. Undersøkelsen viste at det i svært liten grad var utarbeidet faste kriterier og systemer for individuell vurdering av funksjonærene (Bråten 2001:98).

Overgang til en fordelingsmodell i statlige virksomheter der mellomledere gis større innflytelse og et mer direkte ansvar overfor de ansatte for lønnsfastsettingen, vil være en naturlig utvikling dersom virksomhetene velger å opprettholde og videreutvikle en individuell lønnsfastsetting. Hvorvidt fordelingen av lønnsmidler skal foregå innenfor en forhandlingsmodell, eller ved at mellomleder får en pott til fordeling, vil blant annet

være et spørsmål om utviklingen av tillit i virksomheten og hvordan partene lokalt velger å bruke sine ressurser.

Oppsummering

- Bare ti prosent av virksomhetene førte forberedende (preliminære)forhandlinger i 2000 og 2001.
- 96 prosent av virksomhetene mener individuell avlønning er et viktig redskap for arbeidsgiver.
- Virksomhetene er gjennomgående svært skeptiske til å desentralisere de lokale forhandlingene ytterligere:
 - 81 prosent svarte nei på spørsmål om de lokale forhandlingene bør desentraliseres ytterligere i egen virksomhet.
 - 55 prosent er helt eller delvis uenig i at nærmeste overordnet skal ha større innflytelse over lønnsbeslutningene enn virksomhetens personalledelse.
 - Bare litt over 20 prosent er helt eller delvis enig i at en del av den lokale potten bør avsettes til fordeling av nærmeste overordnede.

Litteratur

- Andreassen, Jorunn og Åsmund Arup Seip 2001, *Lokale lønnsforhandlinger i kommunal sektor. Organisering og gjennomføring av det lokale oppgjøret i 2000*. Fafo-rapport 361. Oslo: Fafo.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2000, *Hovedtariffavtalen i staten 1. mai 2000 – 30. april 2002 – lokale forhandlinger første avtaleår*. Brev av 18. august 2000 til samtlige forhandlingssteder i staten.
- Berg, Lisbet, Eivor Bremer Nebben og Åsmund Arup Seip 1999, *Etter- og videreutdanning i staten. En studie av ti statlige virksombeter*. Fafo-rapport 268. Oslo: Fafo.
- Brønnøysundregistrene 2001, *Lokal lønnspolitikk for Brønnøysundregistrene*.
- Bråten, Mona 2001 *Funksjonæravtaler og lokal lønnsdannelse. Lønnsfastsettelse for funksjonærer i bedrifter med Funksjonæravtalen og Standardoverenskomsten*. Fafo-rapport 350. Oslo: Fafo.
- Bråten, Mona 2002, (LO Stat-undersøkelsen. Under utgivelse).
- Innstilling 1992, *Lokal lønnspolitikk*. Innstilling fra partssammensatt gruppe, AAD januar 1992.
- Innstilling 1995, *Lokal lønnspolitikk i staten*. Innstilling fra partssammensatt arbeidsgruppe, AAD januar 1995.
- Inst. S. nr. 104 (1999–2000) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende lokal lønnspolitikk i departementene og departementenes oppfølging av lokal lønnspolitikk i underliggende virksombeter*.
- Nebben, Eivor Bremer 1996 *Hva skjer med lønnspolitikken? Utvikling av lokale lønnsystem i offentlig sekto.*, Fafo-rapport 199. Oslo: Fafo.
- Oljedirektoratet 1998, *Lokal lønnspolitikk i Oljedirektoratet*.
- Opinion 2002, *Oppsummering med kommentarer til nasjonal rapport 2002*. www.akademikerne.no
- Protokoll statsoppgjøret 2002, *Endringer i HTA ved tariffrevisjonen pr. 1. mai 2002*. www.lostat.no
- Rapport 2001, *Rapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe med representanter fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag som har evaluert og drøftet forslag til endringer i statens lønns- og forhandlingsystem*. Oslo, 30.11.01.

Riksarkivet 1998, *Avtale om lokal lønnspolitikk i arkiverket 1998*.

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

Schøne, Pål 1999, *Avgang og rekruttering i undervisningssektoren – hva betyr lønn?* Rapport 99:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. St.meld. nr. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*.

Vedlegg 1 Liste over forhandlingssteder som mottok spørreskjema

Agder bispedømme
Akershus fylkesskattekontor
Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Arbeidsdirektoratet
Arbeidsforskningsinstituttet
Arbeidstilsynet
Arkitektthøgskolen i Oslo
Asker og Bærum politidistrikt
Aust-Agder fylkesskattekontor
Barne- og familiedepartementet
Bjergvin bispedømme
Bodø politidistrikt
Borg bispedømme
Borgarting lagmannsrett Oslo Tinghus
Brønnøysundregistrene
Buskerud fylkesskattekontor
Det norske meteorologiske institutt
Dir. for brann- og eksplosjonsvern
Direktoratet for naturforvaltning
Direktoratet for sivilt beredskap
Finansdepartementet
Finnmark fylkesskattekontor
Fiskeridepartementet
Fiskeridirektoratet
Folketrygdkontoret for utenlandssaker
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Forsvarets bygningstjeneste
Forsvarets forskningsinstitutt
Forsvarets Overkommando
Forsvarsdepartementet
Fylkesmannen i Aust-Agder
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Telemark
Fylkesmannen i Troms
Fylkesmannen i Vest-Agder
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Østfold
Fylkesskattekontoret i Oslo
Fylkestrygdekontoret i Akershus
Fylkestrygdekontoret i Aust-Agder
Fylkestrygdekontoret i Buskerud
Fylkestrygdekontoret i Finnmark
Fylkestrygdekontoret i Hedmark
Fylkestrygdekontoret i Hordaland
Fylkestrygdekontoret i Møre og Romsdal
Fylkestrygdekontoret i Nordland
Fylkestrygdekontoret i Nord-Trøndelag
Fylkestrygdekontoret i Oppland
Fylkestrygdekontoret i Oslo
Fylkestrygdekontoret i Rogaland
Fylkestrygdekontoret i Sogn og Fjordane
Fylkestrygdekontoret i Sør-Trøndelag
Fylkestrygdekontoret i Telemark
Fylkestrygdekontoret i Troms
Fylkestrygdekontoret i Vest-Agder
Fylkestrygdekontoret i Vestfold
Fylkestrygdekontoret i Østfold
Garantiinstituttet foreksporkreditt (GIEK)
Hamar bispedømmekontor
Havforskningsinstituttet
Hedmark fylkesskattekontor
Hordaland fylkesskattekontor
Husbanken
Høgskolen i Agder

Høgskolen i Akershus	Møre bispedømmekontor
Høgskolen i Bergen	Møre og Romsdal fylkesskattekontor
Høgskolen i Bodø	Namdal politidistrikt
Høgskolen i Buskerud	Nasjonalbiblioteket
Høgskolen i Finnmark	Nidaros bispedømme
Høgskolen i Gjøvik	NORAD
Høgskolen i Harstad	Nord-Hålogaland bispedømme
Høgskolen i Hedmark	Nordland fylkesskattekontor
Høgskolen i Lillehammer	Nord-Trøndelag fylkesskattekontor
Høgskolen i Molde	Norges geologiske undersøkelse
Høgskolen i Narvik	Norges Handelshøgskole
Høgskolen i Nesna	Norges Idrettshøgskole
Høgskolen i Nord-Trøndelag	Norges Landbrukshøgskole
Høgskolen i Oslo	Norges Musikkhøgskole
Høgskolen i Sogn og Fjordane	Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet
Høgskolen i Stavanger	Norges vassdrags- og energidirektorat
Høgskolen i Stord/Haugesund	Norges Veterinærhøgskole
Høgskolen i Sør-Trøndelag	Norsk inst. for jord- og skogkartlegging
Høgskolen i Telemark	Norsk inst. for skogforskning
Høgskolen i Tromsø	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
Høgskolen i Vestfold	Norsk Polarinstitutt
Høgskolen i Volda	Norsk utenrikspolitisk institutt
Høgskolen i Østfold	NOVA (Norsk inst. for forskning om oppvekst, velferd og aldring)
Høgskolen i Ålesund	NSB BA Konsern personal
Høyesterett	Nærings- og handelsdepartementet
Inntrøndelag politidistrikt	Olje- og energidepartementet
Jernbaneverket	Oljedirektoratet
Jordskifteverket - Landbruksdepartementet	Oljeskattekontoret
Justervesenet	Oppland fylkesskattekontor
Justisdepartementet	Oslo bispedømme
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	Oslo byfogd
Kirkerådet	Oslo byrett
Kommunal- og regionaldepartementet	Oslo likningskontor og folkeregister
Konkurransetilsynet	Oslo politidistrikt
Kredittilsynet	Overvåkingssentralen
Kreftregisteret	Pensjonstrygden for sjømenn
Kriminalomsorgens utdanningssenter	Planteforsk
Kriminalpolitisentralen	Politiets datatjeneste
Kristiansand politidistrikt	Polithøgskolen
Kulturdepartementet	Post- og teletilsynet
Kunsthøgskolen i Bergen	Posten Norge BA
Kunsthøgskolen i Oslo	Produkt- og elektrisitetstilsynet
Kystdirektoratet	Radiumhospitalet
Landbruksdepartementet	Reindriftsforvaltningen
Luftfartstilsynet	Riksantikvaren
Luftfartsverket	Riksarkivet
Læringscenteret	Rikshospitalet
Miljøverndepartementet	

Riksrevisjonen
Rikstrygdeverket
Rogaland fylkesskattekontor
Rogaland politidistrikt
Sametinget
Samferdselsdepartementet
Samisk høyskole
Sentralskattekontoret for storbedrifter
Sentralskattekontoret for utenlandssaker
Sjøfartsdirektoratet
Skattedirektoratet
Skien politidistrikt
Sogn og Fjordane fylkesskattekontor
Sosial- og helsedepartementet
Statens arbeidsmiljøinst.
Statens bygningstekniske etat
Statens dyrehelsetilsyn
Statens forurensningstilsyn
Statens forvaltningstjeneste
Statens helsetilsyn
Statens helseundersøkelser
Statens informasjonstjeneste
Statens innkrevingsentral
Statens inst. for forbruksforskning SIFO
Statens institutt for folkehelse
Statens kartverk
Statens landbruksforvaltning
Statens landbrukstilsyn
Statens legemiddelkontroll
Statens lånekasse for utdanning
Statens næringsmiddeltilsyn
Statens pensjonskasse

Statens retts toksikologiske institutt
Statens senter for epilepsi
Statens strålevern
Statistisk sentralbyrå
Statlig spesialpedagogisk støttesystem
Statsbygg
Statskonsult
Statsministerens kontor
Stavanger bispedømmekontor
Stavanger politidistrikt
Styret for industrielle rettsvern
Sør-Hålogaland bispedømme
Sør-Trøndelag fylkesskattekontor
Telemark fylkesskattekontor
Toll- og avgiftsdirektoratet
Troms fylkesskattekontor
Trondheim politidistrikt
Trygdeetatens innkrevingsentral i Sør Varanger
Trygderetten
Tunsberg bispedømmekontor
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Tromsø
Utenriksdepartementet
Utlendingsdirektoratet
Vegdirektoratet
Vest-Agder fylkesskattekontor
Vestfold fylkesskattekontor
Veterinærinstituttet
Voksentoppen barnesykehus
Økokrim
Østfold fylkesskattekontor

Vedlegg 2

Spørreskjema

Ved utfylling av skjemaet:

Sett kryss slik:



Ikke slik:



Ved overstryking – fyll ut mest mulig av ruten



	1. Hvilken stilling har du i virksomheten?
1.	☐ Leder av virksomheten
2.	☐ Personalleder i virksomheten
3.	☐ Saksbehandler
4.	☐ Rådgiver
5.	☐ Annet

	2. Hvor mange år har du deltatt i forhandlingsdelegasjonen i virksomheten?
1.	☐ Ett år
2.	☐ To år
3.	☐ Tre år eller mer
4.	☐ Har ikke deltatt i lokale forhandlinger i denne virksomheten.

(Dersom du ikke har deltatt tidligere, ber vi deg vurdere om en annen i virksomheten er nærmere til å svare på skjema. Hvis ikke, ber vi deg likevel forsøke å svare så godt du kan for din virksomhet).

	3. Føres det forhandlinger for andre etater eller virksomheter enn din virksomhet på det forhandlingsstedet du representerer? (For eksempel forhandlinger for en eller flere ytre etater)?
1.	☐ Ja
2.	☐ Nei Gå til spørsmål 6
3.	☐ Ikke sikker Gå til spørsmål 6

	4. Er arbeidsgiver representert med forskjellig forhandlingsdelegasjon i disse forhandlingene?
1.	☐ Ja, i hver forhandling
2.	☐ Ja, i enkelte av forhandlingene
3.	☐ Nei
4.	☐ Ikke sikker

	5. Er det ditt inntrykk at arbeidstakerorganisasjonene møter med forskjellig delegasjon når det føres forhandlinger for andre etater/virksomheter på det forhandlingsstedet du representerer?
1.	☐ Ja, ofte
2.	☐ Av og til
3.	☐ Sjelden eller aldri
4.	☐ Ikke sikker

	6. Ble det ført preliminaire lokale forhandlinger innenfor ditt forhandlingsområde i 2000 eller 2001? (Jf. HTA pkt. 2.3.2 e)
	a) I 2000
1.	☐ Ja
2.	☐ Nei
3.	☐ Ikke sikker
4.	I 2000 → i tilfelle ja, oppgi antall preliminaire forhandlinger: __ __
5.	☐ Ikke sikker
	b) I 2001
1.	☐ Ja
2.	☐ Nei
3.	☐ Ikke sikker
4.	I 2001 → i tilfelle ja, oppgi antall preliminaire forhandlinger: __ __
5.	☐ Ikke sikker

	7. Føres forhandlinger for virksomhetens øverste leder i virksomheten eller på overordnet nivå? (Jf HTA, pkt 2.3.3.1).
1.	☐ I virksomheten
2.	☐ På overordnet nivå
3.	☐ Øverste ledelse er ikke omfattet av HTA
4.	☐ Ikke sikker

Organiseringen av de lokale forhandlingene.

For de følgende spørsmålene ber vi om at det svares på vegne av forhandlingsområdet. Departementene skal derimot svare på vegne av egen virksomhet. (Andre virksomheter som det forhandles for i departementet inngår ikke i undersøkelsen).

8. Hvor mange deltar i arbeidsgivers forhandlingsdelegasjon?	
1	Angi antall personer: __ _ _ _ _ (Hvis det varierer, oppgi omtrentlig)
2	☐ Ikke sikker

9. Hvor mange forhandlingsberettigede organisasjoner er det på forhandlingsstedet?	
1	Oppgi antall arbeidstakerorganisasjoner __ _ _

10 a). Førte noen av arbeidstakerorganisasjonene forhandlinger etter "hovedsammen-slutningsmodellen" under de lokale forhandlingene i 2001 (jf. HTA pkt. 2.1)?	
1	☐ Ja
2	☐ Nei
3	☐ Ikke sikker

10 b). Hvis ja i 10 a), oppgi hvilke	
1	☐ LO Stat
2	☐ YS
3	☐ AF
4	☐ Akademikerne

11. Foregikk de lokale forhandlingene i 2001 i møter med alle organisasjonene tilstede, eller i møter med organisasjonene enkeltvis? (Særmøter regnes ikke med)	
1	☐ Felles forhandlingsmøter med alle organisasjonene
2	☐ Forhandlingsmøter med enkeltorganisasjoner <i>Gå til spørsmål 13</i>
3	☐ Ikke sikker <i>Gå til spørsmål 13</i>

12. Kan du gi et anslag på hvor mange personer som var tilstede på møtene når det ble holdt felles forhandlingsmøter?	
1	Antall personer til stede: __ _ _ _ _
2	☐ Ikke sikker

13. Ble det avholdt forberedende møte med organisasjonene før de lokale forhandlingene i 2001?	
1	☐ Ja, flere møter
2	☐ Ja, ett møte
3	☐ Nei <i>Gå til spørsmål 15</i>
4	☐ Ikke sikker <i>Gå til spørsmål 15</i>

14. Hva ble drøftet? Angi hvor sentralt tema var på møtet.					
		Sentralt	Mindre sentralt	Ble ikke drøftet	Ikke sikker
1	Pottens størrelse	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
2	Sentrale føringer	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
3	Tilskudd av egne midler	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
4	Organisering og gjennomføring av forhandlingene	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
5	Kompetanse-spørsmål/ kompetansepolitikk	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
6	Plan for lokal lønnspolitikk	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
7	Kriterier for stillingsvurdering	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
8	Kriterier for personvurdering	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
9	Rekruttering/ rekrutteringsbehov	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
10	Gjennomgang av kjønnsbetingede lønnsforskjeller	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
11	Oppretting av skjevheter fra sentrale forhandlinger	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
12	Særavtaler	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
13	Tallmateriale/ Statistikk over lønnsutvikling	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
14	Tallmateriale/ Statistikk turnover	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐

15.	Har det vært ført forhandlinger på særlig grunnlag på forhandlingsstedet i løpet av 2001? (jf. HTA 2.3.4)			
		Ja	Nei	Ikke sikker
1	I hht HTA 2.3.4 a) (endringer i stillingens innhold/oppgaver)	1 ☐	2 ☐	3 ☐
2	I hht HTA 2.3.4 b) (effektiviseringstiltak uten produktivitetsavtale)	1 ☐	2 ☐	3 ☐
3	I hht HTA 2.3.4 c) (rekruttere eller beholde kvalifisert arbeidskraft)	1 ☐	2 ☐	3 ☐

16.	Kan du angi om lag hvor mange tilsatte som fikk opptrykk etter slike 2.3.4-forhandlinger i 2001? (Dersom det ikke er ført slike forhandlinger kan du skrive null).
1	Antall tilsatte som fikk opptrykk: (omtrentlig)
2	☐ Ikke sikker

17.	Ta stilling til følgende uttalelser om bruken av forhandlinger på særlig grunnlag (2.3.4-forhandlinger).					
		Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker
1	Bruken av bestemmelsene i HTA 2.3.4 har økt de siste årene	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
2	Det er særlig bruk av bestemmelsen om "rekruttere og beholde" (HTA 2.3.4.c) som øker	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
3	Det er først og fremst organisasjonene som krever forhandlinger på særskilt grunnlag	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
4	Forhandlinger på særlig grunnlag er et nyttig redskap for arbeidsgiver	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐

18.	Har virksomheten inngått lokale produktivitetsavtaler?
1	☐ Ja
2	☐ Nei Gå til spørsmål 20
3	☐ Ikke sikker Gå til spørsmål 20

19.	Gjaldt produktivitetsavtalen alle ansatte eller bare ansatte i deler av virksomheten?
1	☐ Alle ansatte Gå til spørsmål 22
2	☐ Ansatte i deler av virksomheten Gå til spørsmål 22
3	☐ Ikke sikker Gå til spørsmål 22

20.	Har bruk av produktivitetsavtaler vært vurdert av ledelsen?
1	☐ Ja
2	☐ Nei
3	☐ Ikke sikker

21.	Ta stilling til følgende utsagn om produktivitetsavtaler.					
		Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker
1	Produktivitetsavtaler passer ikke i vår virksomhet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
2	Det er vanskelig å oppnå enighet lokalt om produktivitetsavtaler	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
3	Det er vanskelig å måle produktivitetsgevinst i vår virksomhet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
4	Virksomhetens ledelse er negativ til bruk av produktivitetslønn	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
5	Avtalebestemmelsene om produktivitetslønn er for kompliserte	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐

Virksomhetens lønnspolitikk

	22. Har virksomheten utformet en omforent lokal lønnspolitikk?
1	☐ Ja <i>Gå til spørsmål 25</i>
2	☐ Nei
3	☐ Ikke sikker <i>Gå til spørsmål 25</i>

	23. Har arbeidsgiver utviklet en egen skriftlig lønnspolitikk?
1	☐ Ja
2	☐ Nei
3	☐ Ikke sikker

	24. Kan du angi den viktigste grunnen til at virksomheten ikke har en omforent lønnspolitikk? (Sett bare ett kryss)
1	☐ Vi har ikke hatt tid og ressurser til å sette i gang arbeidet
2	☐ Vi har påbegynt arbeidet med en lønnspolitikk, men er ikke ferdige
3	☐ Det har ikke vært mulig å komme til enighet med alle organisasjonene
4	☐ Vi har ikke funnet det hensiktsmessig i vår virksomhet
5	☐ Andre grunner

	25. Blir det gjennomført medarbeidersamtaler i hele eller deler av virksomheten?
1	☐ I hele virksomheten
2	☐ Gjennomført for mer enn 50 prosent av de ansatte
3	☐ Gjennomført for mindre enn 50 prosent av de ansatte
4	☐ Blir ikke gjennomført medarbeidersamtaler. <i>Gå til spørsmål 27</i>
5	☐ Ikke sikker. <i>Gå til spørsmål 27</i>

	26. Tas spørsmål om lønnsnivå og utsikter til lønnsøkning opp i disse medarbeidersamtalene?
1	☐ Ofte
2	☐ Av og til
3	☐ Sjelden eller aldri
4	☐ Ikke sikker

	27. Har arbeidsgiver de to siste årene skutt inn midler/inntekter fra virksomheten til fordeling i lokale forhandlinger (jf HTA pkt. 2.3.3.1 b)? (Spørsmålet gjelder ikke 2.3.4. forhandlinger)				
		Ja, mye	Ja, litt	Nei	Ikke sikker
1	2000	☐	☐	☐	☐
2	2001	☐	☐	☐	☐

	28. Hvordan forbereder arbeidsgiver sitt lønnstilbud i din virksomhet? Ta stilling til følgende utsagn.					
		Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker
1	Arbeidsgivers prioriteringer utformes uavhengig av organisasjonenes krav	☐	☐	☐	☐	☐
2	Virksomhetens sentrale ledelse/ personalledelse fastlegger arbeidsgivers prioriteringer	☐	☐	☐	☐	☐
3	Mellomledere setter opp en liste med forslag til hvem arbeidsgiver bør prioritere	☐	☐	☐	☐	☐
4	Arbeidsgiver utformer et lønnstilbud etter at organisasjonene har presentert sine krav	☐	☐	☐	☐	☐
5	Det er vanligvis stort samsvar mellom organisasjonenes prioriteringer og arbeidsgivers prioriteringer	☐	☐	☐	☐	☐
6	Arbeidsgiver fokuserer mer på individer enn på grupper i sine prioriteringer	☐	☐	☐	☐	☐

	29.	I hvilken grad blir mellomleder/de ansattes nærmeste overordnede involvert i utformingen av arbeidsgivers lønnstilbud?
1	☐	I svært stor grad
2	☐	I nokså stor grad
3	☐	I nokså liten grad
4	☐	I svært liten grad

	30.	Blir mellomleder/de ansattes nærmeste overordnede involvert i utformingen av arbeidsgivers lønnstilbud på noen av de følgende måtene?			
			Ja	Nei	Ikke sikker
1		Tas med på muntlige drøftinger før arbeidsgivers lønnstilbud utformes	☐	☐	☐
2		Leverer inn skriftlig forslag på hvilke individer som bør prioriteres	☐	☐	☐
3		Leverer inn skriftlig forslag på hvilke grupper som bør prioriteres	☐	☐	☐

	31.	I hvilken grad blir mellomleder/de ansattes nærmeste overordnede involvert/konsultert ved behandlingen av krav fra de lokale arbeidstakerorganisasjonene?
1	☐	I svært stor grad
2	☐	I nokså stor grad
3	☐	I nokså liten grad
4	☐	I svært liten grad

	32.	I hvilken grad opplever du at det er en nær kobling mellom virksomhetens personalpolitikk og den lønnspolitikken som utøves?
1	☐	I svært stor grad
2	☐	I nokså stor grad
3	☐	I nokså liten grad
4	☐	I svært liten grad
5	☐	Ikke sikker

	33.	Forsøker din virksomhet på noen systematisk måte å måle effekten av den lokale lønnspolitikken?
1	☐	Ja
2	☐	Nei Gå til spørsmål 35
3	☐	Ikke sikker Gå til spørsmål 35

	34.	Bruker virksomheten noen av de følgende metodene for å måle effekten av den lokale lønnspolitikken?			
			Ja	Nei	Ikke sikker
1		Ved å se på endring i turnover?	☐	☐	☐
2		Ved systematisk bruk av sluttintervjuer?	☐	☐	☐
3		Ved andre metoder?	☐	☐	☐

	35.	Er det opprettet særavtaler med lønnsbestemmelser i din virksomhet?
1	☐	Ja
2	☐	Nei
3	☐	Ikke sikker

Stillingsvurderingssystem og personvurderingssystem

	36.	Har virksomheten tatt i bruk et stillingsvurderingssystem?
1	☐	Ja Gå til spørsmål 38
2	☐	Nei
3	☐	Ikke sikker

	37.	Ta stilling til følgende påstander					
			Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker
1		Vi er positive til å ta i bruk et stillingsvurderingssystem i vår virksomhet	☐	☐	☐	☐	☐
2		Stillingsvurderingssystemer er for kostbare og byråkratiske å bruke i vår virksomhet	☐	☐	☐	☐	☐
3		Organisasjonene er negative til stillingsvurderingssystemer i vår virksomhet	☐	☐	☐	☐	☐
4		Vi trenger mer kompetanse om bruk av stillingsvurderingssystemer	☐	☐	☐	☐	☐

Gå til spørsmål 41

	38. Hvem har utformet og levert stillingsvurderingssystemet?
1	☐ Egenutviklet stillingsvurderingssystem
2	☐ NIPA (IP Stillingsvurdering)
3	☐ PA Consulting Group
4	☐ HayGroup
5	☐ Hartmark
6	☐ Andre
7	☐ Ikke sikker

	39. Er stillingsvurderingssystemet basert på poeng (kvantifiserbart) eller på skjønnsmessige vurderinger?
1	☐ I stor grad basert på poeng (kvantifiserbart)
2	☐ Basert på en blanding av poeng og skjønnsmessige vurderinger
3	☐ Basert på skjønnsmessige vurderinger
4	☐ Ikke sikker

	40. Hvilke erfaringer har virksomheten med bruk av stillingsvurderingssystemet? Ta stilling til følgende påstander					
		Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker
1	Det er godt tilpasset vår virksomhet	☐	☐	☐	☐	☐
2	Det er et nyttig redskap i lønns-politikken	☐	☐	☐	☐	☐
3	Det er kostbart og tidkrevende å vedlikeholde	☐	☐	☐	☐	☐
4	Det er enkelt å bruke når det først er etablert	☐	☐	☐	☐	☐
5	Det oppleves som rettferdig av de ansatte	☐	☐	☐	☐	☐
6	Det gir arbeidsgiver gode styrings-muligheter	☐	☐	☐	☐	☐
7	Det svarer ikke til forventningene	☐	☐	☐	☐	☐

	41. Har virksomheten tatt i bruk et personvurderingssystem?
1	☐ Ja Gå til spørsmål 43
2	☐ Nei
3	☐ Ikke sikker

	42. Ta stilling til følgende påstander					
		Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker/ passer ikke
1	Vi er positive til å ta i bruk et person-vurderings-system i vår virksomhet	☐	☐	☐	☐	☐
2	Organisa-sjonene er negative til person-vurderings-systemer i vår virksomhet	☐	☐	☐	☐	☐
3	Person-vurderings-systemer passer ikke for vår virksomhet	☐	☐	☐	☐	☐
4	Vi trenger mer kompe-tanse om bruk av person-vurderings-systemer	☐	☐	☐	☐	☐
Gå til spørsmål 45						

	43. Er personvurderinssystemet basert på poeng (kvantifiserbart) eller på skjønnsmessige vurderinger?
1	☐ I stor grad basert på poeng (kvantifiserbart)
2	☐ Basert på en blanding av poeng og skjønnsmessige vurderinger
3	☐ Basert på skjønnsmessige vurderinger
4	☐ Ikke sikker

44. Hvilke erfaringer har virksomheten med bruk av personvurderingssystemet? Ta stilling til følgende påstander						
		Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker
1	Det er godt tilpasset vår virksomhet	☐	☐	☐	☐	☐
2	Det er et nyttig redskap i lønns-politikken	☐	☐	☐	☐	☐
3	Det er kostbart og tidkrevende å vedlikeholde	☐	☐	☐	☐	☐
4	Det er enkelt å bruke når det først er etablert	☐	☐	☐	☐	☐
5	Det oppleves som rettferdig av de ansatte	☐	☐	☐	☐	☐
6	Det gir arbeidsgiver gode styrings-muligheter	☐	☐	☐	☐	☐
7	Det svarer ikke til forventningene	☐	☐	☐	☐	☐

48. I hvilken grad mener du virksomhetens lønnspolitikk blir aktivt tatt i bruk i de lokale forhandlingene?	
1	☐ I stor grad
2	☐ I nokså stor grad
3	☐ I nokså liten grad
4	☐ I liten eller ingen grad

49. I hvilken grad har du inntrykk av at arbeidsgiver fikk gjennomslag for sine prioriteringer under de lokale forhandlingene i 2001?	
1	☐ I stor grad
2	☐ I nokså stor grad
3	☐ I nokså liten grad
4	☐ I liten eller ingen grad

50. Hvilke virkemidler ble brukt i de lokale forhandlingene i 2001?					
		Mye brukt	Lite brukt	Ble ikke brukt	Ikke sikker
1	Endret plassering innenfor lønns-rammens alternativer	☐	☐	☐	☐
2	Endret plassering innenfor lønsspenn	☐	☐	☐	☐
3	Omgjøring til annen stillingskode	☐	☐	☐	☐
4	Avtale om minstelønn for særlige arbeids-oppgaver ol.	☐	☐	☐	☐
5	Opprette og endre særavtaler	☐	☐	☐	☐
6	Tilstått tilleggss-ansiennitet	☐	☐	☐	☐
7	Tilstått tillegg etter B-tabellen	☐	☐	☐	☐
8	Tilstått kronetillegg tidsavgrenset	☐	☐	☐	☐

Om de lokale 2.3.3. forhandlingene 2001

45. Hvilke av følgende hensyn er spesielt viktige for arbeidsgiver i din virksomhet ved de lokale forhandlingene? (Sett inntil tre kryss)	
1	☐ Heve lønninger for å rekruttere særskilte yrkesgrupper
2	☐ Heve lønn for å beholde enkeltpersoner
3	☐ Heve enkeltpersoner på bakgrunn av personvurdering
4	☐ Heve grupper for å sikre likestilling/likelønn
5	☐ Heve lønninger for å rekruttere særskilt kompetanse
6	☐ Heve grupper for å utjevne skjevheter skapt sentralt
7	☐ Heve enkeltpersoner for å utligne uønskede interne forskjeller
8	☐ Heve enkeltpersoner som gjør en særskilt innsats

46. Anslå hvor stor andel av de ansatte som fikk lønnstillegg i de lokale 2.3.3 forhandlingene i 2001 (i prosent eller antall ansatte)	
1	Ca prosent
2	Ca antall ansatte:

47. Ble lønnstilleggene gitt som gruppetillegg eller som individuelle tillegg?	
1	☐ Hovedsakelig som gruppetillegg
2	☐ Blanding av gruppetillegg og individuelle tillegg
3	☐ Hovedsakelig som individuelle tillegg
4	☐ Ikke sikker

51. I hvilken grad dekker de virkemidlene som i dag står til rådighet i lokale forhandlinger arbeidsgivers behov?	
1	☐ I stor grad
2	☐ I nokså stor grad
3	☐ I nokså liten grad
4	☐ I liten eller ingen grad

Opplæring og kompetanse

52. Mener du at virksomheten har behov for ekstern assistanse eller opplæring innenfor noen av disse områdene?		Stort behov	Noe behov	Lite behov	Ikke behov
1	Utforming og bruk av produktivitetsavtaler	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
2	Forhandlings-teknikk og forhandlings-strategi	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
3	Iverksetting av en lokal lønnspolitikk	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
4	Bruk av stillings- og person-vurderings-systemer	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
5	Leder-kompetanse på mellomledernivå	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
6	Sammenlikning (benchmarking) med andre virksomheter	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐

53. Har virksomheten erfaringsutveksling med andre virksomheter om lønns- og personalpolitikk?	
1	☐ Ofte
2	☐ Av og til
3	☐ Svært sjelden eller aldri <i>Gå til spørsmål 55</i>
4	☐ Ikke sikker <i>Gå til spørsmål 55</i>

54. Skjer denne erfaringsutvekslingen gjennom faste nettverk?	
1	☐ Ja
2	☐ Nei

55. Har virksomheten stort behov for økt kontakt med andre virksomheter om lønns- og personalpolitikk, eller har den lite behov for dette?	
1	☐ Stort behov
2	☐ Noe behov
3	☐ Lite behov

Synspunkter på sentrale og lokale forhandlinger

56. Ta stilling til følgende utsagn om sentrale forhandlinger		Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker
1	Likelønn mellom kvinner og menn bør løses sentralt	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
2	Lavlønns-grupper bør sikres gjennom sentrale tillegg	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
3	Relasjonen mellom ulike stillingsgrupper bør løses sentralt	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
4	Sentrale for-handlinger skal bare fastsette det generelle kronetillegget eller prosent-vise tillegget som gjelder for alle	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐

57. Ta stilling til følgende utsagn om lokale forhandlinger			Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker				
1	Lokale forhandlinger er et nyttig redskap for arbeidsgiver	1	☐	2	☐	3	☐	4	☐	5	☐
2	Den lokale potten er for liten til at vi kan utrette noe i de lokale forhandlingene	1	☐	2	☐	3	☐	4	☐	5	☐
3	Det er svært uheldig med sentrale føringer i lokale forhandlinger	1	☐	2	☐	3	☐	4	☐	5	☐
4	Arbeidsgiver bør få større spillerom til å utvikle en egen lønnspolitikk (ikke nødvendigvis omforent)	1	☐	2	☐	3	☐	4	☐	5	☐
5	Lokale forhandlinger er svært tidkrevende og kostbart for virksomheten	1	☐	2	☐	3	☐	4	☐	5	☐
6	Nærmeste overordnet bør ha større innflytelse over lønnsbeslutninger enn virksomhetens personalledelse	1	☐	2	☐	3	☐	4	☐	5	☐

58. Mener du de lokale forhandlingene bør desentraliseres ytterligere i din virksomhet?	
1	☐ Ja
2	☐ Nei
3	☐ Ikke sikker

59. Ta stilling til følgende påstander om individuell avlønning			Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker				
1	Dagens HTA er godt tilpasset bruk av individuell avlønning	1	☐	2	☐	3	☐	4	☐	5	☐
2	En del av den lokale potten bør avsettes til fordeling av nærmeste leder	1	☐	2	☐	3	☐	4	☐	5	☐
3	Individuell avlønning skaper konflikter i virksomheten og misnøye blant de ansatte	1	☐	2	☐	3	☐	4	☐	5	☐
4	Individuell avlønning er et viktig redskap for arbeidsgiver	1	☐	2	☐	3	☐	4	☐	5	☐

60. I hvilken grad mener du individuell avlønning er motiverende for den enkelte?	
1	☐ I stor grad
2	☐ I nokså stor grad
3	☐ I nokså liten grad
4	☐ I liten eller ingen grad

61. I hvilken grad følges de føringene som er gitt av partene sentralt opp i de lokale forhandlingene?	
1	☐ I stor grad
2	☐ I nokså stor grad
3	☐ I nokså liten grad
4	☐ I liten eller ingen grad

62. I hvilken grad mener du de lokale lønnsforhandlingene er egnet som virkemiddel til å fremme virksomhetens overordnede mål og strategier?	
1	☐ I stor grad
2	☐ I nokså stor grad
3	☐ I nokså liten grad
4	☐ I liten eller ingen grad

Det var det hele. Tusen takk for hjelpen!

Lokale lønnsforhandlinger i Staten

I denne rapporten ser vi på hvordan lønn brukes som personalpolitisk verktøy i statlige virksomheter. Hovedvekten ligger på gjennomføringen av de lokale forhandlingene, hvilke redskaper som er tatt i bruk i lønnspolitikken, og hvilke erfaringer virksomhetene har med bruk av ulike virkemidler. Rapporten er laget på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), og belyser i hovedsak arbeidsgivers syn og holdninger. Den bygger på en spørreundersøkelse til alle statlige forhandlingssteder våren 2002, og en caseundersøkelse i ti statlige virksomheter. Følgende problemstillinger står sentralt

- Hvilke redskaper er tatt i bruk i den lokale lønnspolitikken?
- Hvordan er de lokale forhandlingene organisert, og hvordan forbereder virksomhetene seg til forhandlingene?
- Hvilke lønnspolitiske prioriteringer har virksomhetene?
- Hvilke virkemidler blir tatt i bruk i lønnsforhandlingene?
- Er synet på individuell lønn i endring i staten?

Undersøkelsen viser at mange virksomheter har utformet og tatt i bruk en omforent lønnspolitikk. Virksomhetene har en positiv holdning til bruk av lønn som personalpolitisk virkemiddel, og er orientert mot å gi individuelle lønnstillegg. I lønnsforhandlingen blir mellomledere involvert i utformingen av virksomhetens lønnstilbud, men mange virksomheter er negative til å la linjeledelsen få økt innflytelse over lønnsforhandlingene. Statlige virksomheter er positive til lokale lønnsforhandlinger og mener slike forhandlinger er et nyttig redskap i personalpolitikken.