

Bård Jordfald

Alt til noen eller noe til alle

Fordeling og kriterier for lokale forhandlinger i det statlige tariffområdet

Bård Jordfald

Alt til noen eller noe til alle
Fordeling og kriterier for lokale forhandlinger
i det statlige tariffområdet

© Fafo 2004

ISBN 82-7422-448-5

ISSN 0801-6143

Omslag: Jon S. Lahlum

Trykk: Allkopi

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
1.1 Tema	8
1.2 Bakgrunn	9
1.3 Metodisk opplegg	12
1.4 Datagrunnlaget	14
1.5 Kapitteloversikt	17
2 Statens lønns- og forhandlingssystem	19
2.1 Lønssystemet i staten	19
2.2 Forhandlingssystemet i staten	21
2.3 Statlig organisering og struktur	28
2.4 Ansattes organisasjoner	30
3 Partenes holdninger i de lokale forhandlingene	35
3.1 Arbeidsgivernes mål	36
3.2 Tillitsvalgtes mål	39
3.3 Kriterier og kriterietyper	44
3.4 Hvilken kriterietype har størst legitimitet?	45
3.5 De 26 kriteriene for lønnstillegg	50
3.6 Hvilken fordelingsprofil har legitimitet?	58
3.7 Hva bør være et vanlig lønnstillegg?	60
3.8 Hva bør være det høyeste lønnstillegget?	62
3.9 Sammendrag	64
4 Forberedelse og gjennomføring av lokale forhandlinger	67
4.1 Forberedelsesfasen	67
4.2 Forhandlingsprosessen	78
4.3 Partenes vurderinger av forhandlingsprosessen	89
4.4 Sammendrag	93

5 Økonomi	97
5.1 Fordeling av lokale midler i 2002	112
5.2 Fordeling mellom organisasjonene	121
5.3 Sammendrag	128
 6 Status og utfordringer	 133
6.1 Hva skjer når forberedende forhandlinger øker?	134
6.2 Lokal lønn og organisasjonskonkurranse	137
6.3 Skaper lokal lønn større lønnsforskjeller?	142
6.4 Er personbaserte kriterier uproblematisk?	144
 Litteraturliste	 149

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og de fire hovedsammenslutningene i det statlige tariffområdet: LO Stat, YS Stat, Akademikerne og Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon (UHO).

De sentrale partene i staten ønsket mer kunnskap om hvorledes de lokale forhandlingene forløp i det statlige tariffområdet i 2002, med spesielt vekt på hvilke kriterier som ble lagt til grunn i den lokale lønnsdannelsen. Rapporten er i hovedsak basert på spørreundersøkelser som gikk ut til samtlige forhandlingssteder i staten. Undersøkelsene var rettet mot lokale arbeidsgiverrepresentanter og lokale forhandlingsledere for organisasjonene ute i de statlige virksomhetene.

Det ble satt sammen en referansegruppe for prosjektet. Fra AAD har Jon Inge Grønningsæter, Randi Stensaker, Per Engebretsen og Asbjørn Valheim fulgt prosjektet. Her skal det også rettes takk til Åsa Kalvaa for tilrettelegging av registerdataene fra Statens Sentrale Tjenestemannsregister (SST). Fra LO Stat har Berit Tolg, Odd Jørgen Sørensen og Morten Øye deltatt. YS Stat har vært representert ved Tore E. Kvalheim, Jimmy Bjerkansmo og Ingunn Braaten. Fra UHO har Victor-Bjørn Nielsen, Tore T. Selvik, Helga Hjetland og Arne Johannessen deltatt. Akademikerne har fulgt prosjekter ved Knut Aarbakke og Jan Olav Aarflot. Takk til samtlige for gode kommentarer, poenger og nyttige innspill. På samme måte skal det rettes en takk til lokale arbeidsgivere og tillitsvalgte som fylte ut skjemaene og som har stilt opp og fortalt om sine erfaringer med lokale forhandlinger. Det er for dere rapporten er skrevet. Forhåpentligvis er det også noe de lokale representantene kan ta med seg fra rapporten og bruke i egne forhandlinger.

Ved Fafo var Mona Bråten koblet til prosjektet i den første fasen, videre skal det rettes takk til Åsmund Arup Seip og Torgeir Stokke for innspill og kommentarer. En spesiell takk skal rettes til Kristine Nergaard, som alltid stiller opp. Takk også til Rolf K. Andersen i Opinion og Jon S. Lahlum og Bente Bakken for grafisk formgivning, korrektur og klargjort manus. Ansvar for rapportens innhold er imidlertid mitt alene.

Oslo, juni 2004
Bård Jordfald

1 Innledning

Lokale forhandlinger ble innført i det statlige lønnsystemet i 1991. Endringene av lønnsystemet skjedde i samsvar med forandringene i den statlige organiseringen, da man gikk over til en mer mål- og resultatbasert styring. Dette medførte en endring i personalpolitikken og den tilhørende lønnspolitikken, da statlige virksomheter i større grad skulle få virkemidler tilpasset egne behov. Økt handlefrihet for de statlige virksomhetene innebar slik sett også muligheter for å påvirke lønnspolitikken lokalt og for å bruke lønn i forhold til virksomhetenes definerte mål og oppgaver. Mens lønnsforhandlingene før 1991 i all hovedsak hadde foregått i departementene, ble fullmakt til å føre lokale forhandlinger for første gang delegert til enkelte underliggende statlige virksomheter.

Det statlige forhandlingssystemet kjennetegnes av tonivåforhandlinger. De sentrale og lokale forhandlingene er koblet sammen ved at forhandlingsmyndighet delegeres fra sentralt til lokalt nivå. Systemet er bygd opp slik at lokale forhandlinger i all hovedsak forutsetter at de sentrale avtalepartene setter av midler til dette innenfor den fremforhandlede lønnsrammen. Det er på sentralt nivå man bestemmer om det skal være lokale forhandlinger, og eventuelt hvor mye penger det skal forhandles om. På nittitallet viste det seg at hovedtyngden av lønnsveksten kom sentralt, og de lokale pottene utgjorde sjelden mer enn 0,5 prosent av lønnsmassen. I 2002 fikk man en kraftig økning av den lokale potten. For første gang skulle man forhandle om 2 prosent av lønnsmassen ute i de statlige virksomhetene, eller omtrent fire ganger så mye penger som vanlig ble lagt på de mange forhandlingsbordene. I hvilken grad dette var et systemskifte eller en korreksjon, vil de fremtidige tariffrevisjoner kunne gi svar på. Uavhengig av hva man måtte mene om lokale lønnsforhandlinger, vil det også i fremtiden være sterke krefter som ønsker at en økende del av lønnsveksten skal forhandles frem lokalt. Det er derfor av interesse å se nærmere på hvordan forhandlingene forløp høsten 2002, fordi det aldri før har vært så mye penger i den lokale potten.

1.1 Tema

De årlige lokale forhandlingene skjer med utgangspunkt i gitte potten, som i stor utstrekning er bestemt sentralt. Potten eller hvor mange penger man skal forhandle om, er i seg selv ikke et lokalt forhandlingstema. De lokale forhandlingene i staten blir derfor et spørsmål om fordeling og fordelingsprinsipper. Sagt på en litt annen måte; alle vet hvor stor kaken er, og det er få muligheter til å gjøre den særlig større. Derimot er det et forhandlingsspørsmål hvor mange stykker kaken skal deles opp i og hvem som får kakestykkene. Skal den deles i mange små eller i få store stykker? Hvem skal bestemme hvem som får eller ikke får? Opplevs delingen blant medlemmer og de tilsatte som rettferdig? Hvilke prinsipper og prosedyrer skal legges til grunn for oppdeling og utdeling? Sist men ikke minst, hvilke kriterier er det man skal legge til grunn for at noen skal få, mens andre ikke når opp?

Både de lokalt tillitsvalgte og de lokale arbeidsgiverne står overfor flere problemstillinger og dilemmaer knyttet til fordelingen av den lokale potten. Samtidig vil det være områder med stor grad av enighet mellom de lokale partene. Med dette som bakteppe skal vi se nærmere på følgende:

- Hvilke likheter og forskjeller er det mellom arbeidsgiveres og tillitsvalgtes mål med de lokale forhandlingene? Vil arbeidsgiverne kun belønne enkeltpersoner, mens de tillitsvalgte kun vil fordele likt mellom sine medlemmer? Eller er bildet mer nyansert?
- Hvilke likheter og forskjeller er det i arbeidsgiveres og tillitsvalgtes holdninger til ulike typer kriterier for lokale lønnstillegg? Hvilke kriterier oppfattes som legitime og rettferdige i den lokale lønnsdannelsen, og hvilke kriterier gjør det ikke?
- Hvilke likheter og forskjeller er det i arbeidsgiveres og tillitsvalgtes holdninger til differensiering mellom tilsatte og medlemmer? Hvem vil gi alt til noen få, og hvem vil gi noe til alle? Hvordan utfordres normer for fordeling og belønning?

Hvordan forhandlingsprosessen forløper er også av interesse. Hvilken informasjon de forskjellige aktørene har og hvilke forberedelser som gjøres i forkant av forhandlingene, vil i stor grad være med på å forme forløpet. Her har partene både sentralt og lokalt utarbeidet forskjellige hjelpemidler. I hvilken grad blir disse hjelpemidlene tatt i bruk, og fungerer de etter intensjonen?

- Hvilke forberedelser gjøres i de statlige virksomhetene i forbindelse med de årlige lokale forhandlingene?
- Hvordan forløper selve forhandlingsprosessen, og er det store forskjeller i gjennomføringen av de årlige lokale forhandlingene?

- Hvordan var forhandlingsklimaet i 2002 med så stor lokal pott å fordele? Ble det lettere eller vanskeligere for de lokale partene?

Fordeling av og faktisk profil på den store 2002-potten vil bli grundig analysert. Mens lønnsutviklingen i det statlige tariffområdet på nittitallet var preget av en lønns-sammenpressing, snudde utviklingen noe fra og med 1998-oppgjøret. Større andel av lønnsveksten lokalt blir ofte trukket frem som et virkemiddel for å reversere lønns-sammenpressingen (Schøne 2002 og 2004). Vi skal derfor se nærmere på følgende:

- Er de tillitsvalgte enige i at det har foregått en lønssammenpressing, eller at lønnsforskjellene har blitt mindre, i staten?
- Hvilke kriterier mener de lokalt tillitsvalgte og arbeidsgiverne ga økonomisk uttelling i forhandlingene? Sto dette i forhold til hva de faktisk mente burde gi økonomisk uttelling? Eventuelt hos hvilke parter var avstanden mellom foretrukne og faktiske kriterier størst?
- Hvordan ble fordelingsprofilen etter lønnsnivå i de statlige virksomhetsområdene? Var det kun de høyest lønnede som oppnådde lokale tillegg, eller ble midlene jevnt fordelt mellom de tilsatte?
- Hvor store andeler av organisasjonenes medlemmer oppnådde lokale tillegg, og hvordan varierte dette mellom de statlige virksomhetsområdene?

1.2 Bakgrunn

AAD har siden dereguleringen av det statlige lønnssystemet foretatt en rekke analyser for å følge lønnsutviklingen i tariffområdet (Jensen 1994, Barth og Yin 1996, Schøne 1997, 1999, 2002 og 2004). Disse analysene er i all hovedsak basert på Statens tjenestemannsregister, hvor samtlige statlig tilsatte er registrert. Her har man fulgt lønnsutviklingen i statlig sektor. Sentrale analysedimensjoner har vært lønnsutviklingen mellom kvinner og menn, i forhold til utdanningsnivå, mellom forskjellige virksomheter og til dels geografiske regioner. Mer forhandlingsrelaterte og partsorienterte problemstillinger har vært mindre berørt i disse arbeidene.

På oppdrag fra AAD gjennomførte Fafo en spørreundersøkelse for å se hvordan de lokale arbeidsgiverne vurderte utviklingen i lønnspolitikken (Seip 2002). I tillegg til spørreundersøkelsen som gikk ut til samtlige lokale arbeidsgivere, ble det her foretatt casestudier og intervjuer av lokalt tillitsvalgte og arbeidsgivere. Noe større kvantitativt datamateriale på arbeidstakersiden var ikke med i dette prosjektet.

Også arbeidstakerorganisasjonene har vært oppdragsgivere for undersøkelser i det statlige tariffområdet. LO Stat står som oppdragsgiver for en Fafo-undersøkelse foretatt midt på nittitallet (Nebben 1996) og en fra 2002 (Bråten 2002). Den sistnevnte undersøkelsen baserer seg på casestudier, kvalitative intervjuer og spørreundersøkelser blant lokalt tillitsvalgte og medlemmer i forbundene knyttet til LO Stat. I tillegg til det statlige tariffområdet dekket studien tidligere statlige virksomheter som var gått over i arbeidsgiverforeningen NAVO. Tillitsvalgtes holdninger og erfaringer med lokale lønnsforhandlinger er sentrale temaer her. Det var ingen kvantitativ studie av den lokale motparten med i denne undersøkelsen.

AAD og hovedsammenslutningene har også selv, i flere partssammensatte utvalg (1992, 1995 og 2001), utarbeidet retningslinjer for hvorledes de lokale forhandlingene kan gjennomføres. Videre er det bestemmelser i Hovedtariffavtalen (HTA) knyttet til lokale lønnsbestemmelser. Ut fra forhandlingssystemets oppbygging skal det foreligge en *omforent lønnspolitikk* eller felles plattform som de lokale partene skal være enige om. Begrepet omforent relaterer seg her til et dokument eller standpunkt som er akseptert av partene uten at det er bindende i avtalemessig form (Seip 2003). De årlige lokale forhandlingene er et redskap for å nå målene i den omforente lønnspolitikken. Innenfor Hovedtariffavtalens rammer er det opp til de lokale partene selv å utforme innholdet i den omforente lønnspolitikken. Lokal lønnspolitikk vil derfor kunne variere mellom virksomhetene.

Det som skiller denne studien fra de forannevnte, er at den får frem sammenfallende informasjon ved å gå ut til arbeidsgiversiden og organisasjonssiden samtidig. De lokale parter har tatt stilling til identiske problemstillinger, og spørsmålsstillingene er knyttet til den siste lokale forhandlingsrunden i 2002. Som nevnt var den lokale potten i denne forhandlingsrunden om lag fire ganger større enn tidligere. Det vil derfor være av stor interesse for de som bestemmer *om* og hvor *mye* det skal forhandles lokalt å vite hvordan det faktisk gikk. Det er heller ikke tidligere vært foretatt undersøkelser i det statlige tariffområdet på hvilke kriterier som partene mener bør gi uttelling for lokale tillegg. Partenes vurderinger av kriteriene for lokale tillegg utgjør derfor en viktig del av denne studien. De statlige virksomhetene varierer stort både i omfang og funksjon. Trolig vil det også være noe variasjoner mellom de ulike kriteriene. Noen steder vil det trolig være innarbeidet klare og omforente kriterier som de lokale parter er enige om, mens det i andre virksomheter vil oppstå diskusjoner hvor enkelte tilsatte oppnår lokale tillegg ut fra det andre mener er heller uklare årsaker. Vi har i den forbindelse ikke spurt de lokale partene om de har utviklet eller tatt i bruk systemer i form av stillingsvurderings- eller personvurderingssystemer. Fafo undersøkelsen fra 2002 innehar en kartlegging av utbredelsen av denne typen systemer (Seip 2002). Vi har istedenfor bedt de lokale partene om å ta stilling til en rekke forskjellige kriterier, og si om de mener disse bør gi, eller om de faktisk ga, økonomisk uttelling.

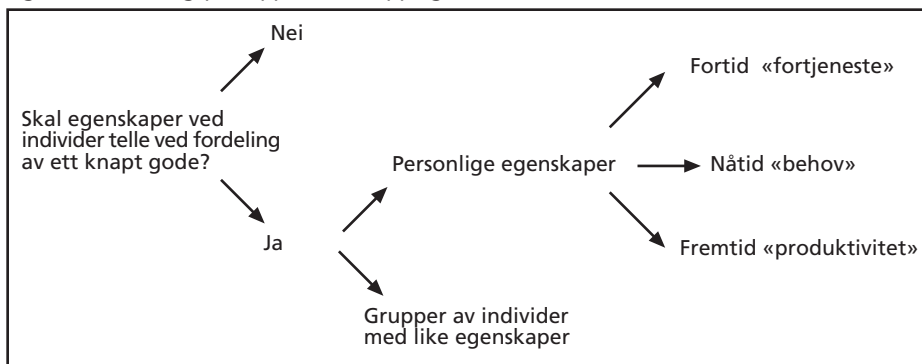
Denne rapporten er ikke tenkt som et teoretisk bidrag til normativ rettferdighets-teori, økonomiske incentivteorier eller forhandlingsteori. Likevel må vi ha noen idealtypiske «knagger» å henge de forskjellige problemstillingene på. Ut fra Elster (1992) kan man sette opp en modell for fordeling av knappe goder, som bidrar med å skissere de mest sentrale problemstillingene rundt fordelingsaspektene i de lokale forhandlingene (figur 1.1).

Det første spørsmålet man må stille, er om individuelle egenskaper skal ha noen som helst betydning i fordelingen av godet det er knapphet på. I vårt tilfelle er det knappe godet den lokale lønnpotten. Mener man at individuelle egenskaper ikke skal ha noen betydning, er det kanskje liten vits med lokale lønnsforhandlinger. Det ville være mer ressursbesparende å fordele pengene mellom de tilsatte på sentralt nivå.

Dersom man mener at individuelle egenskaper skal telle i fordelingen av det knappe godet, kommer neste problemstilling: skal dette skje etter kjennetegn som er felles eller individuelle blant de tilsatte? Eksempler på egenskaper som er felles kan være organisasjonsmedlemskap, utdanning, kjønn eller stillingsgrupper. Dette er egenskaper som er felles for flere tilsatte, og som danner grunnlaget for at akkurat disse tilsatte skal ha det knappe godet, versus andre tilsatte som ikke har de samme egenskapene. Dersom man mener at kvinner skal ha det knappe godet, versus menn, gjelder dette samtlige kvinner. At egenskapene er kollektive er selve rasjonale med denne fordelingsmekanismen.

Personlige eller individuelle egenskaper derimot ses løsrevet fra andre kjennetegn, som kjønn, utdanning og organisasjonsmedlemskap. I vårt tilfelle kan det være hvor godt man mestrer stillingen man er tilsatt i som legges til grunn for fordelingen. Skikkethet og dyktighet i forhold til arbeidsoppgavene kan være en målestokk på personlige egenskaper. Tidsaspektet som legges til grunn, spiller også inn. Her kan man bruke tre målemetoder: observert over lengre tid (fortid), nåtid eller forventninger om fremtidig mestringssevne (fremtid). Dersom man legger til grunn et fortidsperspektiv, kan man spørre om personen gjennom sin tidligere

Figur 1.1 Fordelingsprinsipper for knappe goder



innsats har gjort seg fortjent til det knappe godet (lokale lønnsstillegg). Det å belønne god innsats og gode resultater, uavhengig av andre felles kjennetegn, er et eksempel på fordelingsmekanismen. Tilsvarende kan man ønske å fordele det knappe godet etter hvor behovene er mest akutte. Her kan man tenke seg at dette både kan være enkelte tilsattes behov og virksomhetens behov. Fremtidig produktivitet er den siste dimensjonen: Man ønsker å fordele det knappe godet ut fra en forventning om fremtidig effektivitet. Slik fordeler man godet ut fra en tro på det som incentiv for økt innsats i fremtiden.

De lokale partene vil måtte foreta avveininger mellom de forskjellige fordelingsmekanismene. Samtidig vil det være gråsoner og vanskelige problemstillinger. Blant annet vil det kunne være stillingsgrupper hvor det er problematisk å skille mellom individuelle egenskaper og kollektive ferdigheter. Noen steder vil det være vanskelig å legge til grunn et individuelt perspektiv på lønnsdannelsen, mens det i andre steder vil være vanskeligere å legge til grunn et perspektiv basert på like egenskaper.

1.3 Metodisk opplegg

Studien av lokal lønnsdannelse er i første rekke deskriptiv, hvor kartleggingen bygger på flere tilnæringsmåter for metodisk opplegg, datakilder og analysenivåer. I all hovedsak er prosjektet basert på en kvantitativ tilnærming, med spørreundersøkelser som ble gjennomført blant lokale arbeidsgiverrepresentanter og lokalt tillitsvalgte. I tillegg er det tatt ut data fra Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) og forhandlingsstedenes rapportering til AAD. Samtlige opplysninger er koblet sammen i arbeidsfiler. Av tidligere forskning på feltet har vi hatt tilgang til datamaterialet som ble benyttet på arbeidsgiversiden i 2002 (Seip 2002), og på casemateriale og intervjuer blant lokalt tillitsvalgte og medlemmer knyttet til LO Stat (Bråten 2002). Vi har i enkelte tilfeller benyttet oss av identiske spørsmålsstillinger som i disse undersøkelsene, for å se om det er forandringer i partenes meninger om de lokale lønnsforhandlingene.

Eksterne registre

Med hjelp fra AAD fikk vi tilgang til SST, hvor tilgjengelig informasjon er tilrettelagt etter stedene de lokale forhandlingene blir gjennomført. Det forelå med andre ord ikke informasjon om hver enkelt tilsatt, men samlet for hvert enkelt forhandlingssted. Informasjonen vi fikk tilgang til, er vist i figur 1.2.

Figur 1.2 Data fra SST per 1 november 2001

*	Antall årsverk i forhandlingsstedet
*	Årsverk i lønnpenn
*	Årsverk i lønnsramme
*	Årsverk etter kjønn
*	Samlet lønnsmasse for forhandlingsstedet
*	Lønnsmassen etter kjønn ved forhandlingstedet

Videre fikk vi tilgang til AAD sine tilbakemeldinger fra de 238 forhandlingsstedene som hadde gjennomført lokale forhandlinger høsten 2002. Denne informasjon er vist i figur 1.3.

Figur 1.3 Data fra AAD per 1 mars 2003

*	Samlet lokal pott inkludert resirkulerte midler
*	Tilskudd av egne midler til den lokale potten
*	Øverste leder på lederlønn
*	Midler brukt på ledere rett under øverste leder (HTA 2.3.3.1 siste ledd)
*	Prosentvis andel av den lokale potten som tilfalt tilsatte lønnstrinn 1–24
*	Prosentvis andel av den lokale potten som tilfalt tilsatte lønnstrinn 25–41
*	Prosentvis andel av den lokale potten som tilfalt tilsatte lønnstrinn 42–52
*	Prosentvis andel av den lokale potten som tilfalt tilsatte lønnstrinn 53–85
*	Bruk av hovedsammenslutningsmodell (LO, YS, UHO og Akademikerne)
*	Beløp brukt på forhandlinger på særskilt grunnlag (HTA 2.3.4)

Egne undersøkelser

Spørreundersøkelsene til de lokale partene ble sendt ut i april og mai 2003 – med andre ord om lag et halvt år etter at forhandlingene i 2002 hadde funnet sted. Fordi vi ikke hadde fullverdige oppdaterte registre over lokalt tillitsvalgte i samtlige forbund under de fire hovedsammenslutningene, var vi avhengige av at den lokale arbeidsgiverrepresentanten distribuerte skjemaene til de tillitsvalgte og organisasjonene ved forhandlingsstedet. Vedlagt spørreskjemaene var det et følgebrev undertegnet Statens personaldirektør og lederne i de fire hovedsammenslutningene, hvor det klart kom frem hvordan distribusjonen skulle skje.

Fra tidligere Fafo-undersøkelser i det statlige tariffområdet visste vi at det var variasjon mellom forhandlingsstedene og antall forhandlingsberettigede organisasjoner. Variasjonen i antall organisasjoner er heller ikke gitt ut fra hvor mange ansatte det er i forhandlingsområdet. Små forhandlingssteder kan ha mange organisasjoner, mens store steder kan ha få organisasjoner med forhandlingsrett. Av tekniske og økonomiske årsaker valgte vi å begrense antallet organisasjoner til ti.

Forhandlingssteder med flere enn ti organisasjoner fikk kun tilsendt ti skjemaer for organisasjonene, med beskjed om å dele dem ut til de ti største. Vi har derfor ingen svar fra de minste organisasjonene på disse stedene. Fordi vi ikke kunne trekke tilfeldig fra et felles register, og fordi det var metodisk vanskelig å overlate trekning til de lokale arbeidsgiverne, sto vi her overfor valget mellom å prioritere representativitet eller mangfold. Valget falt på representativitet, ettersom de ti største organisasjonene sannsynligvis representerer over 95 prosent av de organiserte arbeidstakerne på forhandlingsstedet. Det ble foretatt en postal purring til arbeidsgiverne, og disse igjen ble oppfordret til å purre de lokale forhandlingslederne på arbeidstakersiden. Samtidig ble hovedsammenslutningenes lokale organisasjonsledd purret via eget forbund eller via organisasjonenes nettsider. Opinion AS sto for alt det praktiske ved gjennomføringen av undersøkelsen. En samlet referansegruppe kom med innspill til utformingen av spørreskjemaene, mens Fafo med bistand fra Opinion utarbeidet de endelige skjemaene.

1.4 Datagrunnlaget

Lokale forhandlinger i det statlige tariffområdet foregår innenfor *forhandlingsområder*, og for de ulike områdene foregår forhandlingene på et *forhandlingssted*. I de aller fleste forhandlingsområdene er stedet identisk med området. For eksempel skjer forhandlingene i forhandlingsområdet Brønnøysundregistrene ved forhandlingsstedet Brønnøysundregistrene. Departementene som forhandlingsområde dekker både egne tilsatte i departementene, samt underliggende etater som ikke har fullmakt til å forhandle (departementene for øvrig). Statlige virksomheter uten forhandlingsfullmakt som forhandler i departementene, er ikke med i undersøkelsen. Dette er dog bare noen få mindre virksomheter. Derimot skulle forhandlingssteder med fullmakt som dekker flere forhandlingsområder svare for hele området, som arbeidsgivere og tillitsvalgte i Politidirektoratet, Aetat Arbeidsdirektoratet og fylkes-skattekontorene.

Arbeidsgiverne

Til sammen ble det sendt ut 238 skjemaer til de lokale arbeidsgiverne, som dekker samtlige arbeidsgivere med forhandlingsfullmakt i det statlige tariffområdet. Hver og en av disse representerer en statlig virksomhet, som igjen kan grupperes inn i virksomhetsområder. Slik unngikk vi at flere personer måtte svare på samme skjema, eller svare for virksomheter som de hadde liten kjennskap til. Virksomhe-

tene arbeidsgiverne skulle svare på vegne av varierer stort, fra Forsvarets Overkommando med om lag 18 000 årsverk, til Forbrukerombudets 21 årsverk. Blant de som svarte, dekket gjennomsnittsforshandlingsområdet 370 årsverk, men som sagt er variasjonene virksomhetene imellom store. Vi ønsket at den som skulle svare på vegne av virksomheten var den eller de personene som hadde ansvaret for de lokale forhandlingene. Her viste det seg at to av tre var sjef for virksomheten/personalleder, mens det i en av tre virksomheter var en saksbehandler/rådgiver ved personalseksjonen som svarte. Personene som svarte på vegne av virksomheten, hadde lang forhandlingserfaring. Tre av fire hadde deltatt i mer enn tre tidligere lokale oppgjør, mens kun tre prosent ikke hadde deltatt tidligere. De som svarte på vegne av virksomhetene hadde med andre ord gode kunnskaper om de lokale forhandlingene i egen virksomhet. Seks av ti arbeidsgiverrepresentanter var menn, og aldersmessig viste det seg at åtte av ti var mellom 40 og 59 år. Trolig er dette personer som har jobbet i statlig sektor noen år, og som dermed har en del erfaring som statstjenestemenn i lederstillinger.

Virksomheter fra offentlig næringsdrift og anlegg og forsvaret er ikke tatt med som egne virksomhetsområder i fremstillingene i de påfølgende kapitlene. Dette henger sammen med at det er få forhandlingssteder eller store endringer i disse virksomhetsområdene. Svarene fra disse er kodet om og gruppert sammen med sentraladministrasjonen utenfor departementene. På samme måte er Riksrevisjonen, Norad og Statsministerens kontor blitt gruppert sammen med departementene.

Vi oppnådde en svarprosent på 84 for det statlige tariffområdet samlet. Dette betrakter vi som svært godt, og tallmaterialet er representativt. Vi hadde noe nekt, og forklaringene varierte fra «rikets sikkerhet» til misnøye med AAD rundt omorganisering av statlige virksomheter. «Andre årsaker» i tabell 1.1 skyldes i hovedsak at virksomhetene på intervjudtidspunktet ikke lenger var en del av det statlige tariffområdet. Etter virksomhetsområde varierer svarprosenten fra 87 i den sivile ytre etat til 77 prosent i FOU-sektoren.

Tabell 1.1 Forhandlingsstedene etter virksomhetsområde. Antall og svarprosent.

	Departementene	Sentraladministrasjonen	Sivile ytre etat	FOU-sektoren	Samlet
Utsendte skjemaer	20	51	111	56	238
Nekt	1	1	1	1	4
Andre årsaker			1	1	2
Besvarte skjemaer	16	43	96	43	198
Svarprosent	80	84	87	77	84

Tillitsvalgte

De tillitsvalgte fikk sine skjemaer i lukkede konvolutter av sine arbeidsgivere. Av de i alt 238 forhandlingsstedene fikk vi svar fra tillitsvalgte i 218 av disse. Blant de 20 forhandlingsstedene der de tilsatte ikke svarte, hadde 13 heller ikke sendt inn svar på vegne av arbeidsgiver. Skjemaene har trolig ikke kommet frem til de rette personene ved forhandlingsstedet, de kan ha blitt liggende igjen i arkivet eller de kan ha blitt kastet. Uansett er dette en svært liten del av det samlede utvalget. De aller fleste arbeidsgiverne distribuerte faktisk skjemaene slik de fikk beskjed om. For å sikre full distribusjon, ba hovedorganisasjonene sine lokale organisasjonsledd om å oppsøke arbeidsgiveren sin dersom de ikke hadde mottatt skjemaer. Vi fikk ingen tilbakemeldinger om at arbeidsgiverne ikke ønsket å distribuere skjemaene blant de tillitsvalgte. Det ser derfor ut til at distribusjonen har gått som planlagt, og at det ikke har vært noen seleksjonsmekanismer blant arbeidsgiverne.

Til sammen ble det sendt ut 1438 skjemaer til de tillitsvalgte, og vi fikk 743 svar. I gjennomsnitt fikk vi 3,4 svar fra organisasjonene ved hvert forhandlingssted. På de 13 forhandlingsstedene hvor det er trolig at arbeidsgiver ikke distribuerte skjemaene, vet vi at det er 45 tillitsvalgte som ikke mottok skjemaene. I tillegg var det åtte tillitsvalgte som nektet å svare eller som sendte inn blanke skjemaer. Trekker vi fra de som ikke hadde mulighet til å svare, gir dette en svarprosent på 53. De som svarte på våre spørsmål, fordelte seg mellom organisasjonene som vist i tabell 1.2.

I de fleste av fremstillingene i de påfølgende kapitlene, er tallene for de fire hovedsammenslutningene presentert separat. For de frittstående forbundene og de som ikke fylte ut hvilken organisasjon de tilhører, er det ingen separate fremstillinger, men disse er lagt inn i «tillitsvalgte samlet» i presentasjonene. I likhet med arbeidsgiversiden er svar fra virksomhetsområdene forsvaret og offentlig næringsdrift og anlegg blitt omkodet til sentraladministrasjonen utenfor departementene.

Tabell 1.2 Svar etter hovedsammenslutning, etter virksomhetsområde. Antall

	Samlet	Departementene	Sentraladministrasjonen	Sivile ytre etat	FOU-sektoren
LO	171	11	46	79	35
YS	170	8	35	91	36
Akademikerne	273	15	68	130	60
UHO	60	2	8	26	24
Frittstående*	69				
Samlet	743	38	177	354	174

* Frittstående forbund er dominert av NITO, som ikke er medlem av noen hovedsammenslutning. I tillegg er det noen tillitsvalgte som heller ikke har fylt ut hvilke organisasjon de representer. Disse er blitt plassert her.

Vi ønsket at den eller de som skulle svare på vegne av den lokale organisasjonen var forhandlingsansvarlig. Her viser det seg tre av fire som svarte var forhandlingsleder. De andre som fylte ut skjemaene var enten medlem av forhandlingsutvalget eller rådgiver for dette. Slik sett var det de riktige personene som svarte for organisasjonene. Femtifem prosent var menn, og de aller fleste var i aldersintervallet 30–50 år. I likhet med arbeidsgiverne hadde de fleste tidligere erfaringer med lokale forhandlinger. Seks av ti tillitsvalgte oppga at de hadde deltatt i tre forhandlingsrunder eller mer tidligere. Det er noen forskjeller mellom de fire hovedsammenslutningene med hensyn til kjønn og forhandlingserfaring. Halvparten av LO sine tillitsvalgte i denne undersøkelsen er kvinner, mens seks av ti i YS og UHO er det. Hos Akademikerne er tre av ti tillitsvalgte kvinner. Aldersmessig har Akademikerne de yngste tillitsvalgte og de med minst forhandlingserfaring. LO og YS har flest lokalt tillitsvalgte med lang lokal forhandlingserfaring.

1.5 Kapitteloversikt

Rapportens andre kapittel går nærmere inn på det statlige lønns- og forhandlings-systemet. Her vil det bli en nærmere gjennomgang av hvordan lønnssystemet er bygd opp med lønnstabeller, lønnsplaner og stillingskoder. Det viktige skillet mellom stillingskoder i lønnsramme og lønnsspenn vil bli forklart i relasjon til de årlige lokale forhandlingene. Det er utviklet et sett av virkemidler i lønssammenheng som også blir presentert. Videre gir vi en kort presentasjon av de fire hovedsammenslutningene, deres tilknyttede forbund og medlemmer.

Rapportens tredje kapittel går nærmere inn på de lokale partenes holdninger i den lokale lønnsdannelsen. Blant annet ser vi på hvilke mål partene har. Hvilke mål har arbeidsgiverne med forhandlingene, og i hvilken grad er disse sammenfallende med organisasjonenes mål? Hvordan det prioriteres mellom kryssende måldimensjoner og hvilke dimensjoner som blir vektlagt eller ikke vektlagt, blir også presentert. Vi er ute etter å finne både likhetstrekk og forskjeller mellom virksomhetsmålene og organisasjonene. Vi går nærmere inn på hvordan partene mener de lokale forhandlingene bør gjennomføres, og vi ser på hvilke kriterier de mener bør gi økonomisk uttelling i de lokale forhandlingene og hvilke kriterier som oppfattes som legitime eller mindre legitime. Her prøver vi å måle rettferdighetsnormer i den forstand at vi spør de lokale aktørene om hvor store forskjeller de synes det er greit å skape mellom egne tilsatte og medlemmer gjennom de årlige lokale forhandlingene. Likheter og forskjeller i partenes holdninger i lønnsdannelsen er det bærende temaet i kapittelet.

Fjerde kapittel går nærmere inn på forhandlingsprosessen. Partenes forberedelser, selve forhandlingene og vurderinger av dem i etterkant blir satt under lupen. Spørsmålsstillinger om den omforente lønnspolitikken og egne krav i forhandlingene, andel av tilsatte og medlemmer det reises krav på vegne av og partenes strategier blir nærmere presentert.

Femte kapittel dreier seg om penger og hvorledes disse ble distribuert mellom de tilsatte. Blant annet ser vi nærmere på de lokalt tillitsvalgtes foretrukne fordelingsprofil i lys av hvordan de mener lønnsutviklingen i det statlige tariffområdet har vært i de senere årene. Vi er ute etter å se om det er store forskjeller mellom organisasjonene og virksomhetsområdene i andelen av medlemmene eller de tilsatte som faktisk oppnådde lokale tillegg. På samme måte ser vi om de lokale pottene gikk til tilsatte høyt oppe eller lenger ned på lønnstabellen, og hva som ble det vanligste og det høyeste tillegget noen oppnådde høsten 2002.

Rapporten avsluttes med et kapittel som tar for seg status for det eksisterende forhandlingsregimet. Her ser vi nærmere på hva som kan utfordre og skape problemer for de lokale partene, slik forhandlingssystemet er bygd opp i dag.

2 Statens lønns- og forhandlingssystem

I dette kapitlet skal vi se på hovedelementene i statens lønns- og forhandlings-system og samspillet mellom de to forhandlingsnivåene og de tre fordelingsnivåene som kan tas i bruk i tariffrevisjonene. Ofte vil endringer som skjer på sentralt nivå, ha betydning for personalpolitiske rammevilkår i den enkelte statlige virksomhet. På den andre siden er det slik at lokale behov fra tid til annen kan gjøre det nødvendig å endre de sentrale bestemmelsene. De forhandlingene som føres, både sentralt og lokalt, må derfor ikke betraktes isolert. Det er snarere slik at det er et samspill mellom to de forhandlingsnivåene. Lokale lønnsforhandlinger må derfor ikke betraktes løsrevet fra lønnsforhandlingene som skjer sentralt, fordi *om* det skal forhandles lokalt og *hvor mye* penger det skal forhandles om, fastsettes sentralt.

De første avsnittene tar for seg strukturen og elementene i lønnssystemet. Deretter skal vi se nærmere på hvordan lønnssystemet kan endres gjennom forhandlinger. Vi søker her kort å beskrive systemet slik det virker i dag, og hvordan det kan reguleres. Statlig organisering og virksomheter vil også bli nærmere forklart, ettersom lokale lønnsforhandlinger krever en fornuftig inndeling av hele det statlige tariffområdet i mindre enheter. Avslutningsvis skal vi se nærmere på de ansattes organisasjoner samt hovedsammenslutningene i statlig sektor.

2.1 Lønnssystemet i staten

Det eksisterende lønnssystemet i staten ble innført i 1991, og systemet revideres gjennom toårige tariffavtaler. Systemet kan betegnes som regulativbasert, hvor de ansatte er tilsatt i stillinger som er koblet opp mot lønnsregulativet. Ved utarbeidningen av det nye lønnssystemet tidlig på nittitallet, ble følgende satt opp som sentralt mål:

«Det sentrale målet for statens lønnssystem er å gjøre det mulig å rekruttere, utvikle og beholde kvalifiserte og motiverte medarbeidere. Systemet må legge til rette for utvikling og oppbygging av arbeidstakernes kompetanse, og være et virkemiddel til bedre resultatoppnåelse i den enkelte virksomhet.» (NOU: 1990:32:8)

Tanken bak er at lønnssystemet må være såpass fleksibelt at det kan fange opp endringer i arbeidsmarkedet og gjøre staten konkurransedyktig når det gjelder å tiltrekke seg arbeidskraft. Samtidig må rammevilkårene være så stabile og robuste slik at de statlige virksomhetene kan drive en forutsigbar planlegging av sin personalpolitikk. Statens lønnssystem utgjør derfor en vesentlig del av statens personalpolitikk.

Lønnssystemet inneholder flere virkemidler som gir de statlige virksomhetene muligheter til å føre en helhetlig lønns- og personalpolitikk både ved tilsetting og ved lokale forhandlinger. Disse virkemidlene er regulert i Hovedtariffavtalen i staten (HTA). Hovedelementene i lønnssystemet er lønnstabellene, lønnsplanene og stillingskodene.

Lønnstabellene

Lønnssystemet er bygd opp omkring en hovedlønnstabell (A-tabellen) og en tilleggslønnstabell (B-tabellen). Alle tilsatte er innplassert på et bestemt lønnstrinn på hovedlønnstabellen. Rundt hver tredje tilsatte hadde i 2001 dessuten tillegg ut over sin ordinære lønn etter tilleggslønnstabellen¹ (Partssammensatt utvalg 2001). B-tabellen ble i sin tid opprettet for å kunne imøtekomme behovet for å gi faste tillegg av ulik art (NOU 1974:7). Det gjelder blant annet godtgjøringer som er knyttet til spesielle forhold ved stillingen eller ved arbeidstakeren (NOU 1990:32:9).

Dersom det gis tillegg på A-tabellen, vil alle som er omfattet av Hovedtariffavtalen være sikret lønnsutvikling. Generelle tillegg på hovedlønnstabellen er det eneste økonomiske virkemiddelet som når *samtlig*e tilsatte som er dekket av HTA. Disse tilleggene kan være utformet som kronetillegg, prosenttillegg eller som en kombinasjon av kroner og prosenttillegg. Det er ikke bare størrelsen på det generelle tillegget, men også selve utformingen som vil ha betydning på den innretningen og fordelingsmessige profil oppgjøret får.

Lønnsplanene

Det er i hovedsak to typer lønnsplaner: gjennomgående og etatsvise lønnsplaner. På de gjennomgående lønnsplanene finner vi stillinger som brukes av flere statlige virksomheter. De etatsvise planene inneholder stillingskoder som er spesielle for den enkelte statlige virksomhet. Lønnsplanene er inndelt i grupper og gir uttrykk for en naturlig karrierevei for den enkelte stillingsgruppe.²

¹ Det er til dels store forskjeller mellom de statlige virksomhetene rundt bruk av B-lønnstabellen.

² Eksempelvis lønnsplan 90.201 for kontorstillinger eller lønnsplan 90.103 for saksbehandlere m.v.

Stillingskodene

Alle arbeidstakere er tilsatt i en stillingskode som er gitt en bestemt lønnsplasse- ring på hovedlønnstabellen. Stillingskodene er enten relatert til en lønnsramme eller et lønnsspenn. Stillingskoder i lønnsrammer har ansiennitetsberegninger, mens stillingskoder i lønnsspenn ikke har det. Ansiennitet gir kun lønnsmessig uttel- ling for stillingskoder i lønnsramme. Felles for stillingskoder i lønnsspenn eller lønnsramme er at hver kode har flere alternative muligheter for innplassering. Det kan tilstås tilleggsansiennitet. Det kan foretas tilpasninger ved tilsetning. Det kan gis trinntillegg ved de årlige lokale forhandlinger. Dermed er det også utstrakt flek- sibilitet og tilpasningsmuligheter for stillingskoder som er plassert på lønnsramme.

De øvrige stillingskodene er plassert i lønnsspenn med et bunntrepp og et topp- trepp. For eksempel er stillingskode 1434 Rådgiver definert innenfor lønnstrinn 36– 59. Størrelsen på lønnsspennet er tema i de sentrale justeringsforhandlingene. For stillingskoder i lønnsspenn kan arbeidsgiver ved tilsetning innplassere lønnsmessig innenfor spennet (uavhengig av tjenesteansiennitet). Hvor innenfor lønnsspennet den nytilsatte blir plassert, skjer ut fra personlige kvalifikasjoner, erfaring, egnethet og lignende. Hvilket lønnsspenn stillingen skal utlyses med, blir som oftest bestemt etter drøftinger med organisasjonene lokalt, mens plassering innenfor spennet er arbeidsgivers styringsrett.

I de sentrale forhandlingene i de senere år, har partene foretatt en opprydding og en forenkling av lønnsplanene. I tillegg har partene lagt til rette for en betydelig grad av fleksibilitet ved å utvide de alternative lønnsplasse- ringene både for stilling- skoder på ramme og i spenn. Det har gitt større valgfrihet med hensyn til lønns- plassering både ved tilsetning og ved forhandlinger. De sentrale partene har også oppfordret de lokale arbeidsgiverne til å utnytte hele, og ikke bare deler, av lønns- spennet (Partssammensatt utvalg 2001).

2.2 Forhandlingssystemet i staten

Sentrale parter

Det er tjenestetvistloven som danner det rettslige grunnlaget for den kollektive av- talereguleringen i det statlige tariffområdet, og som definerer hvilke arbeidstaker- organisasjoner som har forhandlingsrett. De sentrale forhandlingene føres mellom hovedsammenslutningene på den ene siden og staten ved AAD på den andre siden.

Kongens forhandlingskompetanse ivaretas av AAD, som fører forhandlinger om revisjon av HTA på vegne av staten. Etter drøftinger i regjeringen gis statsråden i AAD fullmakt til å føre forhandlingene. Statens personaldirektør leder så gjen- nomføringen av forhandlingene i nær kontakt med politisk ledelse. Dersom partene

kommer til enighet, utformes det en stortingsproposisjon med de samlede kostnadene for lønnsoppgjøret, som deretter vedtas i Stortinget.

På arbeidstakersiden er hovedsammenslutningene den sentrale avtaleparten. En hovedsammenslutning er et fellesskap av forbund, foreninger og lag som forhandler med staten som arbeidsgiver. Hovedsammenslutningene som er representert i det statlige tariffområdet er: LO Stat, YS Stat, Akademikerne og Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon. Det enkelte forbund, forening eller lag som er tilknyttet en av de fire hovedsammenslutningene, kan ikke på selvstendig grunnlag gå til arbeidskamp. Det er hovedsammenslutningen som er part i avtalen og som dermed sier ja eller nei til ny tariffavtale. Forbundene under en av hovedsammenslutningene må altså tale med én stemme ved tariffoppgjørene (Stokke 2003). Dermed er det på arbeidstakersiden kun fire potensielle konfliktpunkter i det statlige tariffområdet, dersom vi ser bort fra de frittstående forbundene.

De sentrale avtalepartene, AAD og hovedsammenslutningene, forhandler om den samlede lønnsveksten og hvordan den skal fordeles mellom de tre virkemidlene.

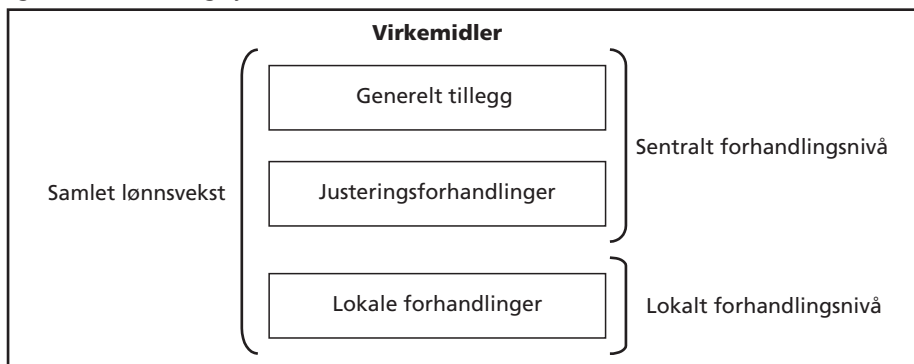
Virkemidler

De sentrale partene kan regulere lønn ved å ta i bruk følgende tre virkemidler:

- Gi generelle tillegg på lønnstabellene (A- og B-tabellen)
- Foreta sentrale justeringer av stillinger-/stillingsgrupper
- Avsette midler til lokale forhandlinger

Partene forhandler om alle, eller bare noen, av de tre virkemidlene skal tas i bruk. Hvordan den samlede økonomiske rammen skal fordeles på de tre nivåene, er gjenstand for forhandlinger. Det er opp til partene selv å avgjøre om rammen det enkelte år skal brukes til generelle tillegg, på sentrale justeringer og/eller lokale for-

Figur 2.1 Forhandlingssystemet i staten



handler. Det gjør at systemet har innebygd en stor grad av fleksibilitet. Figur 2.1 illustrerer hvordan det statlige forhandlingssystemet er bygd opp.

Hovedtarifforhandlinger per 1. mai

Hovedtariffavtalen inneholder generelle lønns- og arbeidsvilkår for statlige tilsatte. Avtalen legger rammene for det øvrige avtaleverket og for den generelle lønnsutviklingen i staten – og omfatter med få unntak samtlige statlige tilsatte.³

Hovedtariffavtalen har tradisjonelt hatt en varighet på to år. Det innebærer blant annet at det hvert annet år føres forhandlinger om inngåelse av ny avtale. Selv om vi her fokuserer på lokal lønn, er hele HTA åpen for forhandlinger (sentrale bestemmelser, lokale bestemmelser, fellesbestemmelser, pensjon og diverse). Det kan også føres sentrale forhandlinger i avtaleperioden, om partene blir enige om det (mel-
lomoppgjør).

I hovedtarifforhandlingene tar partene som nevnt stilling til om det skal føres separate sentrale justeringsforhandlinger og årlige lokale forhandlinger – og hvilken økonomisk ramme som eventuelt skal legges til grunn i disse forhandlingene.

På nittitallet har det generelle tillegg i hovedtarifforhandlingene, per 1 mai, som oftest kommet som rene kronetillegg. I 2002 ble det generelle tillegg gitt i en kombinasjon av kroner og prosent, hvor de 30 laveste lønnstrinnene ble justert med 7500 kroner. De påfølgende lønnstrinn opp til trinn 70 ble justert med 3,1 prosent. For disse lønnstrinnene medførte justeringen et kronemessig tillegg fra 7500 til 14 000 kroner. For lønnstrinn 71 og høyere ble det deretter et avtakende prosenttillegg.

Justeringsforhandlinger

Tema for justeringsforhandlingene er endringer av lønnsplaner, lønnsrammer og lønnsspenn. I tillegg kan det bli avsatt penger til særskilte tiltak. Endringene kan omfatte både gjennomgående stillinger og etatsvise stillinger under det enkelte fagdepartement. Ved hovedtariffoppgjørene de siste årene har partene gjerne blitt enige om å føre justeringsforhandlinger innenfor en fastsatt økonomisk ramme og med virkning fra en bestemt dato. Partene har lagt føringer som forhandlingene skal ivareta, eksempelvis virksomhetenes rekrutterings- og konkurransesituasjon, samt prioritering av bestemte grupper. Organisasjonene har ingen konfliktrett ved

³ Unntatt fra Hovedtariffavtalen er: Om lag 1700 mekanikere i forsvaret, som har egen overenskomst. Overenskomstilønte og dommere på dommerlønnssystemet. 270 ledere som befinner seg på lederlønnssystemet, herunder departementsråder og ekspedisjonssjefer i departementene, samt toppledere i større etater og institusjoner og fylkesmenn.

justeringsforhandlingene, i og med at det hersker fredsplikt i tariffperioden. Dersom partene likevel ikke kommer til enighet kan saken tas inn for Statens lønnsnemd.

I de årene hvor det har vært gjennomført sentrale justeringsforhandlinger har tilleggene variert fra 0,2 til 2,2 prosent av lønnsmassen. I 2002-oppgjøret utgjorde de sentrale justeringsforhandlingene 1,5 prosent av lønnsmassen. De sentrale justeringstilleggene ga blant annet uttelling for noen gjennomgående lederstillinger, mens den største gruppen som oppnådde justeringstillegg var om lag 14 500 førstekonsulenter.

Særskilte tiltak

I de senere årene har partene under justeringsforhandlingene blitt enige om å avsette særskilte potter til enkelte etater og virksomheter. Det er i hovedsak blitt gjort for å hjelpe virksomheter eller etater som har spesielle vansker med å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft. Disse midlene er blitt fordelt av de lokale partene i sammenheng med de årlige lokale forhandlingene. Enkelte statlige virksomheter har dermed fått særskilte tilskudd til sine lokale potter. I 2002 ble det for eksempel avsatt ekstra midler til utsatte stillinger, som spesialrevisorer i skatteetaten og tollvesenet, i de store byene og på det sentrale østlandsområdet. På samme måte ble det avsatt midler til arbeidsmarkedsetaten, skatteetaten og politiet.

Årlige lokale forhandlinger

De årlige lokale forhandlingene føres med hjemmel i HTA pkt. 2.3.3, og kalles derfor ofte for 2.3.3-forhandlinger. HTA forutsetter at partene lokalt har en egen omforent lønnspolitikk (OLP) som bør ligge til grunn for de lokale forhandlingene. Lønnspolitikken bør utgjøre en felles plattform for hvordan lønnssystemet brukes, og angi hvilke lønsmessige tiltak som er nødvendige for å nå virksomhetens mål. Den lokale lønnspolitikken skal også inngå som en integrert del av virksomhetens personalpolitikk.

De sentrale parter har lagt føringer på de lokale parter om hvilke kjennetegn eller stillingsgrupper som skal eller bør prioriteres. For eksempel gikk de sentrale føringene i 2002-forhandlingene ut på at kvinner burde og utdanning kunne prioriteres lokalt.

Lokal lønnspolitikk

Med endringene i forhandlingssystemet fikk de sentrale parter et ansvar for å legge til rette for lokale lønnsforhandlinger. I den forbindelse har flere partssammensatte utvalg, understreket at den lokale lønnspolitikken «skal utformes av den lokale arbeidsgiver og de berørte tjenestemannsorganisasjonene i fellesskap»

(Innstilling 1992). Ut fra den gjeldende HTA (2002–2004) finner man følgende om den lokale lønnspolitikken:

«Statens lønssystem forutsetter at de lokale parter har en egen lønnspolitikk. Det enkelte departement/virksomhet bør med utgangspunkt i sine oppgaver, personalsituasjon, og budsjett utarbeide en personalpolitikk der lønnspolitikken går inn som en innarbeidet del. De sentrale avtaleparter tilrår at partene lokalt søker å komme frem til en felles plattform om hvordan lønssystemet skal brukes – og hvilke lønsmessige tiltak som er nødvendig for å nå virksomhetens mål...» (HTA 2.3.1)

Omforent lønnspolitikk skal danne et felles grunnlag for de årlige 2.3.3-forhandlingene. Innholdet i den omforente lønnspolitikken beskrives derimot ikke nærmere i HTA. Det er opp til de lokale parter selv å fylle OLP med innhold, men som oftest innehar politikken målformuleringer og prosedyreregler for forhandlingene (Seip 2002). Åtti prosent av arbeidsgiverne i 2001 rapporterte at de hadde OLP. Går man litt dypere enn bare til å telle utbredelse av OLP, er det klart at det er store innholdsmessige og omfangsmessige forskjeller mellom de statlige virksomhetene. Enkelte steder fungerer OLP særdeles godt i de årlige lokale forhandlingene, mens det andre steder er større avstand mellom partene i hvordan de fortolker det felles fundamentet.

Til dels har det vært problematisk å få en omforent lønnspolitikk av mer substansiell karakter. Den omforente lønnspolitikken krever enighet om grunnlaget mellom samtlige lokale parter. Det kan være flere årsaker til at dette blir problematisk. Blant annet vil mange organisasjoner ved forhandlingsstedet kunne gjøre det vanskeligere å enes. Avstand mellom arbeidsgiversiden og organisasjonene på hvilke virkemidler som er best for å oppnå virksomhetens mål, kan være en annen grunn. Tilførselen av midler til lokale forhandlinger kan også være med på å gjøre det vanskelig å gjennomføre ambisjonene som ligger i OLP. Derfor kan omforent lønnspolitikk fort få en noe vag, overordnet og generell karakter – som igjen gir mindre klare føringer på de lokale forhandlingene. Spesielt ved store forhandlingssteder viser casestudier at den omforente lønnspolitikken raskt kan få en generell karakter (Bråten 2002).

Finansiering av årlige lokale forhandlinger

De årlige lokale (2.3.3) forhandlingene kan finansieres på tre måter:⁴

- Partene sentralt avsetter midler
- Arbeidsgiver skyter inn egne midler

⁴ Noen statlige virksomheter har også noen midler fra eksterne kilder. I all hovedsak er dette midler fra ekstern forskningsvirksomhet foretatt i forsknings-, universitets- og høyskolesektoren.

- Lønnsendringer ved skifte av arbeidstakere (resirkulerte midler)

De sentralt avsatte midlene har tradisjonelt utgjort det økonomiske hovedgrunnlaget for de lokale forhandlingene. De resirkulerte midlene beregnes av AAD og kommer i tillegg til de sentralt avsatte midlene. Siden tidlig på 1990-tallet, har det vært avsatt relativt beskjedne sentrale midler til lokale forhandlinger (tabell 2.1). Likevel ser vi at avsetningen har vært økende frem til toppåret 2002, hvor det ble avsatt 1,9 prosent av lønnsmassen. Tar man med de resirkulerte midlene, utgjorde den lokale potten 2,0 prosent av lønnsmassen i 2002. I kroner var den sentrale potten og de resirkulerte midlene på i overkant av 729 millioner kroner.

Det er betydelig variasjon i hvor mye arbeidsgiver legger til av egne midler. Eventuell bruk av egne midler skal avgjøres før forhandlingene tar til, slik at partene er kjent med den samlede økonomiske rammen. Det skal forhandles om disse midlene på lik linje med de sentralt tilførte midlene. Arbeidsgiver kan altså ikke legge egne føringer på bruk av egne midler. Utstrakt bruk av egne midler vil også bidra til økt lønnsglidning, som igjen vil slå inn i de påfølgende tariffrevisjonene. AAD har anmodet om «varsomhet» ved bruk av egne midler, av hensyn til lønnsveksten. Ut fra virksomhetenes tilbakemeldinger til AAD ble det i forbindelse med 2002-oppgjøret til sammen lagt til i overkant av 20 millioner kroner egne midler.

I 2003 ble partene enige om at det ikke skulle føres årlige lokale forhandlinger, og det ble derfor heller ikke avsatt sentrale midler. Derimot kom det inn en lønnsutviklingsgaranti. Denne kunne utløses dersom tilsatte i det statlige tariffområdet ikke oppnådde en gjennomsnittlig lønnsutvikling for 2003 på linje med det som ble resultatet for industriarbeidere og funksjonærer i industrien. Garantien ble ikke utløst, og det ble derfor heller ikke ført forhandlinger i 2003.

Som vi ser av tabell 2.1, har virkningsdato med få unntak vært satt til tidsrommet august–september. Det innebærer blant annet at de lokale tilleggene vil utgjøre en relativt beskjeden andel av lønnsveksten det året de ble gitt. Hovedtyngden av lønnsveksten vil først slå inn det etterfølgende året, da som en del av overhenget.⁵

De årlige lokale forhandlingene utgjør hovedgrunnlaget for den lokale lønnsdannelsen. HTA inneholder imidlertid også andre bestemmelser om lokale forhandlinger.

Tabell 2.1 Sentral avsetning til årlige lokale forhandlinger (prosent av lønnsmassen per dato)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sentralt avsatte midler	0,25	0,1	0,35	0,35	0,5	0,45	0,55	0,55	0,5	0,85	0,6	2,0	0,0
Virkningsdato		1.10	1.05	1.09	1.09	1.09	1.08	1.08	1.09	1.09	1.10	1.09	

Kilde: Bråten 2002 og Schøne 2004

⁵ Eksempelvis utgjorde den lokale potten på 0,6 prosent av lønnsmassen kun 0,15 prosent av års-lønnsveksten i kalenderåret 2001, ettersom de lokale tilleggene kom så sent som 1. oktober.

Øvrige bestemmelser om lokale forhandlinger

I tillegg til de årlige lokale forhandlingene, kan partene lokalt føre forhandlinger på særlig grunnlag og ved inngåelse av produktivitetsavtale/effektiviseringstiltak.

Særlig grunnlag (2.3.4)

Forhandlinger på særlig grunnlag tar sikte på å løse situasjoner som oppstår utenom de årlige lokale forhandlingene (Partssammensatt utvalg 2001). Forhandlinger på særlig grunnlag er hjemlet i HTA punkt 2.3.4, og kalles derfor ofte for 2.3.4-forhandlinger. Forutsetningen for å oppta forhandlinger på særlig grunnlag er at et av følgende vilkår er innfridd:

- Det har skjedd vesentlige endringer i de forhold som er lagt til grunn ved fastsetting av stillingens/arbeidstakerens lønn.
- Det er gjennomført effektiviseringstiltak uten produktivitetsavtale, som har gitt tilfredsstillende gevinster.
- Etter avtale med de tillitsvalgte kan det tilstås tidsavgrensede eller varige lønnsendringer når det er særlige vansker med å rekruttere eller beholde spesielt kvalifisert arbeidskraft, eller til arbeidstakere som har gjort en ekstraordinær arbeidsinnsats.

Blir partene ikke enige, bringes tvisten inn for Statens lønnsutvalg eller for særskilt nemnd i samsvar med HTA, pkt 2.3.9. Blir partene ikke enige når det skal inngås avtale etter det siste kulepunktet, kan tvisten ikke ankes. I slike tilfeller skal arbeidsgivers siste tilbud gjelde. I motsetning til de årlige lokale forhandlingene, skal forhandlinger på særlig grunnlag dekkes over virksomhetens eget budsjett.

Produktivitetsavtale/effektiviseringstiltak (2.3.5)

Partene lokalt kan også oppta forhandlinger på grunnlag av produktivitetsavtale/effektiviseringstiltak (2.3.5). Slike forhandlinger er lite brukt i det statlige tariffområdet. AAD og hovedsammenslutningene har derfor utformet en veiledning og tatt initiativ til et forsøksprosjekt på dette området. Formålet har blant annet vært å legge til rette for mer effektiv tjenesteyting og økt produktivitet. Fem statlige virksomheter deltar i prosjektet, som sluttføres i 2004.

Økonomiske virkemidler i de lokale forhandlingene

Hovedtariffavtalens punkt 2.3.6 angir hvilke virkemidler partene kan ta i bruk i de lokale forhandlingene.

- endre plassering innenfor lønnsrammens alternativer
- endre plassering innenfor stillingskodens lønnpenn

- omgjøring til annen stillingskode
- avtale minstelønn for særlige arbeidsoppgaver, tjenestested og lignende
- opprette og endre særavtaler
- tilstå tilleggsansiennitet
- tilstå fast eller tidsavgrenset tillegg etter B-tabellen
- tilstå fast eller tidsavgrenset tillegg kronetillegg

Av disse åtte virkemidlene er det de tre førstnevnte som i all hovedsak blir benyttet i de årlige lokale forhandlingene (Seip 2002).

Statens lønnsutvalg

Lokale forhandlinger foregår under fredsplikt, slik at det ikke er noen muligheter for arbeidskamp. Derimot kan de lokale parter ved uenighet bringe saken inn for voldgiftsorganet, Statens lønnsutvalg. Dette utvalget fungerer som tvisteløsningsorgan for de årlige lokale forhandlingene (2.3.3) og forhandlinger på særlig grunnlag (2.3.4). Bruken av voldgiftsorganet er ikke særlig utbredt, i de siste fem årene har det vært mellom 11 og 25 saker årlig (Partssammensatt utvalg 2001).

2.3 Statlig organisering og struktur

Ut fra Statens tjenestemannsregister per 1. oktober 2002 var om lag 110 000 årsverk i det statlige tariffområdet fordelt på følgende virksomhetsområder⁶.

- Departementene
- Sentraladministrasjonen utenfor departementene
- Den sivile ytre etat
- Undervisning, forskning med videre (FOU)
- Offentlig næringsdrift og anlegg
- Forsvaret

⁶ Skoleverket med sine om lag 100 000 årsverk, som forhandlet med staten som arbeidsgivermotpart frem til 1. mai 2004, er ikke med. Tilsvarende er ikke statlig eide eller deleide bedrifter som Posten, NSB og Telenor i det statlige tariffområdet. Det er heller ikke de statlige sykehusene eller helseforetakene, som i likhet med de forannevnte bedriftene er å finne i arbeidsgiverforeningen NAVO.

Virksomhetsområdene

De seks virksomhetsområdene varierer stort i størrelse. Departementene er minst, med i underkant av 4000 årsverk. Sentraladministrasjonen utenfor departementene, med statlige tilsyn, direktorater og etater, omfattet om lag 11 000 årsverk. Den sivile ytre etat omfattet omlag 40 000 av årsverkene i staten – og er dermed det største virksomhetsområdet. Her finner vi politi- og justissektoren, Aetat, trygdeetaten, skatte- og likningsetaten og tollvesenet og fylkesmannembedene. Offentlig næringsdrift og anlegg er dominert av tidligere Statens Vegvesen. Store deler av det tidligere vegvesenet har gått ut av det statlige tariffområdet, slik at virksomhetsområdet er blitt kraftig redusert. De tidligere drifts- og vedlikeholdsenhetene i vegvesenet heter nå Mesta AS, og er en del av NHO-området. Forsvaret er det nest største virksomhetsområdet, med i overkant av 17 000 årsverk.

Virksomhetsområdene og kjønnsmessig fordeling

I departementene og sentraladministrasjonen utenfor departementene er det like mange kvinner som menn. FOU-sektoren og den sivile ytre etat er noe mer mannsdominert, seks av ti heltidsansatte her er menn. Forsvaret, offentlig næringsdrift og anlegg er enda mer mannsdominerte. Tre av fire heltidsansatte i det sistnevnte virksomhetsområdet er menn. I forsvaret er nesten ni av ti menn.

Samlet sett var to av tre heltidsansatte i det statlige tariffområdet i 2002 menn. Ser vi på kjønnsfordelingen blant de tilsatte (både deltids- og heltidsansatte), øker kvinneandelen til 42 prosent. Som i arbeidsmarkedet for øvrig, er det også i staten kvinnene som i all hovedsak arbeider deltid. (SSB lønnsstatistikk 2002).

Forhandlingsstedene

De statlige virksomhetene er delt inn i forhandlingssteder. Antallet forhandlingssteder har blitt utvidet fra om lag 90 i 1991, til i underkant av 240 i 2002. Dette har skjedd som et ledd i en generell delegering av de personalpolitiske fullmakter til de enkelte statlige virksomhetene. Utviklingen har bidratt til en mer desentralisert lønnsstruktur i staten og gitt den enkelte virksomhet større muligheter til å bruke lønn for å nå oppsatte mål (Schöne 2001).

En forutsetning for å få fullmakt til å forhandle lokalt, er at virksomheten har en godt utbygd personaladministrasjon. Det stilles også krav om et budsjett- og økonomisystem som gjør at man til enhver tid har full styring over sine utgifter (NOU 1990: 32). Andre momenter som tillegges vekt er blant annet antall tilsatte og om virksomheten har en egen lokal lønnspolitikk. Forhandlingsstedene fremgår av Hovedtariffavtalens vedlegg 2. Ifølge HTA, pkt 2.3.2 a. er det staten som:

«... avgjør hvor forhandlingene i departementsområdene skal føres. Før dette bestemmes skal spørsmålet drøftes mellom AAD og hovedsammenslutningene».

Vanligvis er forhandlingsstedet identisk med forhandlingsområdet. Enkelte forhandlingssteder fører imidlertid lokale forhandlinger for underliggende virksomheter som ikke selv har fullmakt. Ofte vil dette være mindre virksomheter med en lite utbygd personaladministrasjon og få tilsatte. Det kan imidlertid også være andre hensyn, for eksempel geografiske, som tilsier at forhandlingsstedet og forhandlingsområdet ikke er identiske. Det er betydelige forskjeller med hensyn til hvor mange årsverk det enkelte forhandlingssted har.

Forberedende forhandlinger

Partene har i tillegg åpnet for at det kan føres forberedende⁷ forhandlinger i departementsområder som ikke er eget forhandlingssted (HTA, pkt 2.3.2, e). For eksempel bruker Forsvarets Overkommando i stor utstrekning forberedende forhandlinger, hvor man er delt opp i en rekke underforhandlingssteder. I avdelingene føres de forberedende forhandlingene, mens partene i Forsvarets Overkommando slutfører forhandlingene og undertegner protokollen. De forberedende forhandlingene forløper dermed nokså likt som de vanlige lokale forhandlingene, med unntak av at resultatene ikke kan iverksettes før de er godkjent av partene ved forhandlingsstedet.

2.4 Ansattes organisasjoner

Det statlige tariffområdet er blant de delene av norsk arbeidsliv med høyest organisasjonsgrad. Anslagsvis regner man med at om lag 83 prosent av de statlig tilsatte er organisert (Stokke 2003 og Nergaard 1999). Fra andre studier vet vi at uorganiserte i større utstrekning enn organiserte har en løsere tilknytning til virksomheten i form av å være midlertidig ansatt eller nyansatt (Neergaard 1996, 2004). Vi skal derfor se nærmere på de ansattes organisasjoner i det statlige tariffområdet. Samtlige tall her er for det statlige tariffområdet per 31.12 2002,⁸ (utenom skoleverket).

⁷ Dette kalles ofte også preliminnære forhandlinger.

⁸ Følgende tall er innrapportert før forhandlingene i 2004: LO Stat 45 250 medlemmer, YS Stat 28 900, Akademikerne 30 200 og UHO 14 500.

LO Stat

Om lag 45 000 medlemmer i det statlige tariffområdet fordeler seg på følgende forbund:

Fellesforbundet	1562	EL & IT forbundet	108
Norges Offisersforbund (NOF)	4644	Norsk Tjenestemannslag (NTL)	26593
Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF)	4314	Norsk Jernbaneforbund (NJF)	2501
Fellesorganisasjonen (FO)	520	Skolenes Landsforbund (SI)	210
Forbundet for Ledelse og Teknikk (FLT)	1210	Fagforbundet	71
Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF)	2349	Musikernes fellesorganisasjon (MFO)	980
Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund (NOPEF)	150		
Samlet LO Stat		45212	

Kilde: LO Stat tall per 31.12. 2002

Hovedtyngden av LO Stats medlemsmasse er å finne i NTL, som har nesten 60 prosent av de LO-organiserte i staten. Av andre forbund med en viss størrelse ser vi at LO er representert i forsvaret, kriminalomsorgen og Jernbaneverket. Tradisjonelt har LO Stat i sin tariffpolitikk vektlagt kronebaserte generelle tillegg på A-tabellen, justeringsforhandlinger og små lokale potter.

YS Stat

Om lag 30 000 medlemmer i det statlige tariffområdet fordeler seg på følgende forbund, foreninger og lag:

Befalets Fellesorganisasjon (BFO)	5684	Skatterevisorenes Forening	360
Forsvarets Sivile Tjenestemenns Landsforbund (FSTL)	2785	Norges Lensmanns- og politilederslag	326
KFO	198	Norsk Skolelederforbund	1656
Norsk Tollerforbund	1576	Flerfaglig Fellesorganisasjon – 2fo	8786
Sosialtjenestemennenes Landsforbund (STL)	2127	Bibliotekarforbundet	85
Statstjenestemannsforbundet (STAFO)	6465	Norsk Radiografforbund	34
Samlet YS Stat		30082	

Kilde: YS Stat tall per 31.12. 2002

Størst av YS-forbundene i det statlige tariffområdet er 2fo, STAFO og Befalets Fellesorganisasjon. Disse tre forbundene dekker 70 prosent av YS i staten. Tradisjonelt har YS Stat i sin tariffpolitikk vektlagt generelle kronebaserte tillegg på A-tabellen, justeringsforhandlinger og mindre lokale potter.

Akademikerne

Om lag 29 000 medlemmer i det statlige tariffområdet fordeler seg på følgende forbund og foreninger:

Arkitektenes Fagforbund	149	Tekna Teknisk naturvitenskapelig forening	4397
Den norske kirkes presteforening	1426	Norske Siviløkonomers Forening	1092
Den norske tannlegeforening	223	Samfunnsviternes fagforening	2156
Den Norske Veterinærforening	339	Samfunnsøkonomenes Fagforening	739
Krigsskoleutdannede offiserers landsforening (KOL)	719	Den norske lægeforening	799
Norges Juristforbund	5085	Norsk Lektorlag	948
Norsk Forskerforbund	9725	Norsk Psykologforening	377
Naturviterforbundet	1067		
Samlet Akademikerne		29331	

Kilde: Akademikerne per 31.12 2002

I Akademikerne er Norsk Forskerforbund størst, deretter kommer Norges Juristforbund og Tekna. Til sammen utgjør disse tre forbundene 65 prosent av Akademikerne i statlig sektor. Tariffpolitisk skiller Akademikerne seg fra de andre hovedsammenslutningene ved at de ønsker langt større lokale potter og langt mindre sentrale tillegg ved tariffrevisjonene. Dersom det skal gis generelle tillegg, bør disse gis som prosenttillegg.

Utdanningsgruppenes hovedorganisasjon (UHO)

Ettersom skoleverket ikke er med i det statlige tariffområdet er UHO den minste av de fire hovedsammenslutningene med om lag 14 000 medlemmer fordelt på følgende forbund:

Politiets Fellesforbund	9810	Norsk Ergoterapeutforbund	127
Norsk Sykepleierforbund	1684	Det Norske Diakonforbund	24
Utdanningsforbundet	2038	Norsk Fysioterapeutforbund	218
Samlet UHO		13901	

Kilde: UHO-tall per 31.12. 2002

Etter at de statlige sykehusene ble overført til NAVO, og skoleverket ble overført til KS-området, er Politiets Fellesforbund dominerende i det statlige tariffområdet. Over 70 prosent av UHO-medlemmene i staten er tilsatt i politi- og lensmanns etaten. Tariffpolitisk er UHO opptatt av økt lønnsnivå for utdanningsgruppene i offentlig sektor, men de ønsker at dette skal skje gjennom sentrale forhandlinger, inkludert justeringsforhandlingene.

Forbund utenfor de fire hovedsammenslutningene

I tillegg er det noen arbeidstakerorganisasjoner som ikke er tilsluttet noen av de fire hovedsammenslutningene. NITO, som organiserer ingeniører, er for eksempel ikke tilknyttet noen hovedsammenslutning etter at Akademikerens Fellesorganisasjon (AF) ble nedlagt. Andre forbund uten hovedsammenslutning er Norges Farmaceutiske Forening.

3 Partenes holdninger i de lokale forhandlingene

I dette kapitlet skal vi se nærmere på partenes holdninger i de lokale forhandlingene. Dette gjør vi ved å studere hvilke mål de har med forhandlingene og ved å se litt nærmere på hvilke kriterier de mener bør legges til grunn for lokale lønns-tillegg. På arbeidstakersiden er det fra sentralt hold nokså klare forskjeller mellom de fire hovedsammenslutningene. Mens Akademikerne vil ha mest mulig av lønnsdannelsen lokalt, er de andre organisasjonene mer skeptiske til at en stor del av lønnsdannelsen skjer ute i de statlige virksomhetene. Slik sett kan vi trolig forvente forskjeller mellom organisasjonenes tillitsvalgte både med hensyn til målsettinger og hvilke kriterier de mener bør legges til grunn i den lokale lønnsdannelsen. Ut fra den sentrale tariffpolitikken kan man anta at LO og YS sine lokale tillitsvalgte har et mer fordelingsorientert perspektiv. På samme måte kan vi anta at det vil være forskjeller i hvilke kriterier de tillitsvalgte mener bør vektlegges. UHO-tillitsvalgte vil kanskje vektlegge likelønn og utdanning for lokale tillegg, mens LO sine tillitsvalgte kanskje vil foretrekke ansiennitet og stillingsbaserte kriterier. På arbeidsgiversiden kan man trolig forvente noe større homogenitet i målstruktur og hvilke kriterier de mener bør vektlegges, men også her bør det være forskjeller ut fra virksomhetsområdenes egenart. Den sivile ytre etat har andre arbeidsoppgaver enn departementene, og det kan være forskjellige holdninger blant arbeidsgiverne i de ulike statlige virksomhetsområdene.

Både blant organisasjonene og arbeidsgiverne kan vi forvente at egeninteressen avspeiles i den lokale lønnsdannelsen. For arbeidsgiverne som har flere motparter å forholde seg til, vil det være forskjeller, ettersom de i tillegg til å kompromisse med organisasjonene skal ha et overordnet perspektiv. Partene kan ha mål som er sammenfallende eller motstridende, slik at beslutningene som fattes i forhandlingene vil bære preg av å være kompromissløsninger. Fra tidligere undersøkelser har det vist seg at de lokale arbeidsgiverne spesielt ønsker å heve lønnen for enkeltpersoner som gjør en særskilt innsats (Seip 2002). Slik sett trekker arbeidsgiverne frem et belønnings- eller premieringsaspekt av enkelte tilsatte. Premieringen skjer ikke løsrevet av kultur og kontekst, ettersom det vil være forskjeller på hvordan premieringen oppfattes blant de tilsatte. Et annet aspekt er i hvilken grad arbeidsgiverne knytter sine mål til enkeltpersoner eller til grupper av tilsatte, eller om de vektlegger fordelingsaspekter i de lokale forhandlingene.

De lokale partene står overfor avveining og kompromisser mellom belønning på den ene siden, og fordeling mellom de tilsatte og medlemmer på den andre siden. Samtidig er det konkurranse mellom de forskjellige organisasjonene om å rekruttere tilsatte innenfor hele det statlige tariffområdet. Det kan med andre ord være interessemotsetninger organisasjonene imellom, hvor de vektlegger forskjellige profiler og innretninger og har ulike preferanser.

Vi skal først se nærmere på målene de lokale partene mener er mest sentrale for lokale lønnstillegg. De tillitsvalgte og arbeidsgiverne fikk her en rekke forhåndsdefinerte mål som de skulle ta stilling til. På samme måte skulle de ta stilling til hva de oppfattet som motpartens mål. Videre er vi ute etter å avdekke hvilke kriterier og kriterietyper aktørene mener bør legges til grunn for lønnstillegg. Det er den normative dimensjonen i form av de lokale partenes vurderinger av hva de mener bør gi eller ikke bør gi uttelling vi ønsker å se nærmere på. Ut fra *bør*-dimensjonen prøver vi å avspeile likheter og forskjeller, og dermed fundamentet for lokal lønnsdannelse. Hvor er det enighet, og hvor er det store avstander mellom partene? På samme måte er vi ute etter å måle hvor store tilleggene kan være før de utfordrer rettferdighetsnormer. Vi ber de lokale partene ta stilling til hvor mange lønnstrinn de synes et «vanlig» lokalt tillegg bør være, og ikke minst hvor stort de største tilleggene bør være.

Mens lokale forhandlinger i andre tariffområdet som oftest er bestemt ut fra virksomhetens økonomi, produktivitet, konkurranseevne og fremtidsutsikter, er de lokale forhandlinger i det statlige tariffområdet basert på forhåndsbestemte potter. Lokale forhandlinger i det statlige tariffområdet dreier seg i stor utstrekning om fordeling av en på forhånd bestemt pengesum. Disse pottene kan fordeles slik at de når mange, men da med lite penger til den enkelte, eller de kan fordeles slik at det kun er et fåtall tilsatte som får tillegg. I gjengjeld vil de få som oppnår lokale tillegg få mer penger. Hva partene lokalt betrakter som en passende fordelingsprofil, er interessant, fordi den uttrykker avveiningen aktørene må ta mellom fordeling på den ene siden og belønning på den andre.

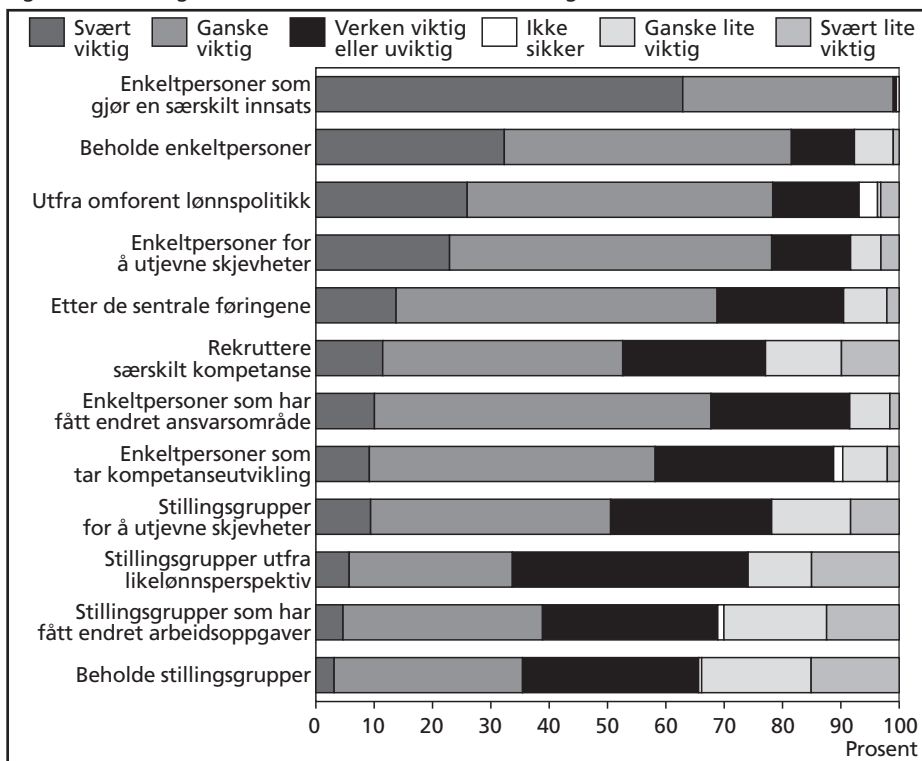
3.1 Arbeidsgivernes mål

De lokale arbeidsgiverne skulle ikke selv prioritere mellom de ulike målene, men ta stilling til hvert enkelt mål og si hvor viktig eller lite viktig de synes dette var i de lokale forhandlingene. Med andre ord foreligger det ingen egen rangering, noe som ville være vanskelig med såpass mange ulike og kryssende målsettinger. Vi har isteden sortert målene som arbeidsgiverne måtte ta stilling til etter andelen som synes målet er svært viktig.

Som i den forrige Fafo undersøkelsen (Seip 2002) er det å belønne enkeltpersoner som gjør en særskilt innsats, og eventuelt å kunne beholde disse, som trekkes frem som de fremste målene med lokale forhandlinger. Fra figur 3.1 ser vi at mål knyttet til enkeltpersoner angis som viktigere enn mål som er relatert til stillingsgrupper. De stillingsgruppeorienterte målene kommer ut helt i bunn, med små andeler som mener disse er svært viktige, og større andeler som sier de er ganske eller svært lite viktig. Det er fra arbeidsgivernes side en individorientert fokusering basert på resultater. Dette fordrer igjen at arbeidsgiverne har mulighet til å observere individuelle resultater samt å avveie om resultatene støtter opp under virksomhetens mål. I tillegg må denne informasjonen formidles til de som skal forhandle på vegne av virksomheten.

Blant de mer rettferdighetsorienterte målene ser vi at arbeidsgiverne i de lokale forhandlingene ofte har som mål å heve lønn for enkeltpersoner for å utjevne skjevheter, i motsetning til å utjevne skjevheter for stillingsgrupper. Individuelle lønnsforskjeller blant de tilsatte er noe som vektlegges på arbeidsgiversiden. Politikkrelaterte temaer som omforent lønnspolitikk (OLP) og sentrale føringer, betegnes som svært viktig. Likelønn ut fra stillingsgruppe anses derimot ikke som et sentralt

Figur 3.1 Arbeidsgivernes mål med de lokale forhandlingene. Heve lønn for (å)...(n= 196)



mål for de lokale forhandlingene. Dette betyr nødvendigvis ikke at arbeidsgiverne ikke mener at temaet er viktig, det kan også være uttrykk for at problematikken snarere skal løses andre steder i forhandlingssystemet. Fra Seip (2002) viste det seg at to av tre lokale arbeidsgivere sa seg helt eller delvis enig i påstanden om at «likelønn mellom kvinner og menn bør løses sentralt». I samme undersøkelse mente de lokale arbeidsgiverne at lavlønsgrupper og relasjonene mellom ulike stillingsgrupper burde løses sentralt. Det kan se ut til at de lokale arbeidsgiverne ikke anser dette som sitt bord, men overlater problematikken til de sentrale partene.

Vi skal se litt nærmere på arbeidsgivernes mål etter statlig virksomhetsområde. Vi har i tabell 3.1 satt opp en indeks med gjennomsnittsberegninger med det samme tallmaterialet som i figur 3.1, hvor ett poeng er svært lite viktig, mens fem poeng er svært viktig. Kort sagt; jo høyere poengsum, desto viktigere anses det enkelte mål for arbeidsgiverne.

For det første ser vi at det er små variasjoner mellom virksomhetsområdene. Det er med andre ord ingen av de tolv målsettingene som skiller seg klart ut i noen av virksomhetsområdene. Det minste virksomhetsområdet; departementene, er mest opptatt av å belønne og beholde enkeltpersoner samt å utjevne skjevheter for enkeltpersoner. Vi ser at departementene i mindre grad enn de andre virksomhetsområdene oppgir det å oppfylle den omforente lønnspolitikken som et viktig mål.

Tabell 3.1 Arbeidsgivernes mål med de lokale forhandlingene – etter virksomhetsområder. Heve lønn ...: (n=196)*

	Samlet	Departementene	Sentraladm.	Sivile ytre etat	FOU-sektoren
For enkeltpersoner som gjør en særskilt innsats	4,6	4,8	4,6	4,6	4,6
For å beholde enkeltpersoner	4,1	4,5	4,2	4,0	3,9
Ut fra omforent lønnspolitikk	4,0	3,4	3,9	4,0	4,2
For enkeltpersoner for å utjevne skjevheter	3,9	4,3	3,9	3,9	3,8
Etter de sentrale føringene	3,7	3,6	3,7	3,8	3,7
For enkeltpersoner som har fått endret ansvarsområde	3,7	3,9	3,6	3,8	3,3
For enkeltpersoner som tar kompetanseutvikling	3,6	3,2	3,2	3,8	3,6
For å rekruttere særskilt kompetanse	3,3	2,9	3,4	3,3	3,4
For stillingsgrupper for å utjevne skjevheter	3,3	3,1	3,1	3,3	3,5
For stillingsgrupper som har fått endret arbeidsoppgaver	3,0	3,1	2,8	3,2	2,7
For stillingsgrupper ut fra likelønnsperspektiv	3,0	3,1	2,9	2,9	3,3
For å beholde stillingsgrupper	2,9	3,1	3,1	2,9	2,6

* De som ikke hadde svart på spørsmålet, har fylt ut to svaralternativer eller svart ikke sikker har her blitt gitt karakteren 3. For hver av målene er det en håndfull respondenter som har gjort dette.

Vi ba de lokalt tillitsvalgte ta stilling til de samme målene som arbeidsgiverne, og si hva de oppfattet som den lokale motpartens fremste mål. De tillitsvalgte trakk her frem de samme målene; enkeltpersoner som gjør en særskilt innsats, å beholde enkeltpersoner samt utjevne skjevheter for enkeltpersoner. Tilsvarende kom de stillingsgruppeorienterte målene svakt ut når de tillitsvalgte beskrev arbeidsgivers mål med forhandlingene (ikke vist).

Oppsummering

- Arbeidsgivernes mål med de årlige lokale forhandlingene er i første rekke knyttet til å belønne og beholde enkeltpersoner.
- Arbeidsgiverne anser ikke stillingsgruppeorienterte mål som sentrale i de lokale forhandlingene.
- Arbeidsgiverne anser generell likelønnsproblematikk, lavlønnsproblematikk og relasjoner mellom stillingsgrupper som temaer som bør løses sentralt i forhandlingssystemet.
- Det er mindre forskjeller mellom ulike mål etter statlige virksomhetsområder.
- Når de tillitsvalgte beskriver hva som er arbeidsgivers fremste mål, samsvarer dette med arbeidsgivernes svar: å belønne og beholde enkeltpersoner, samt rette opp skjevheter for enkeltpersoner.

3.2 Tillitsvalgtes mål

De tillitsvalgte skulle også ta stilling til forskjellige mål, med ulike premierings- og fordelingsaspekter. Deres svar fordelte seg som vist i figur 3.2.

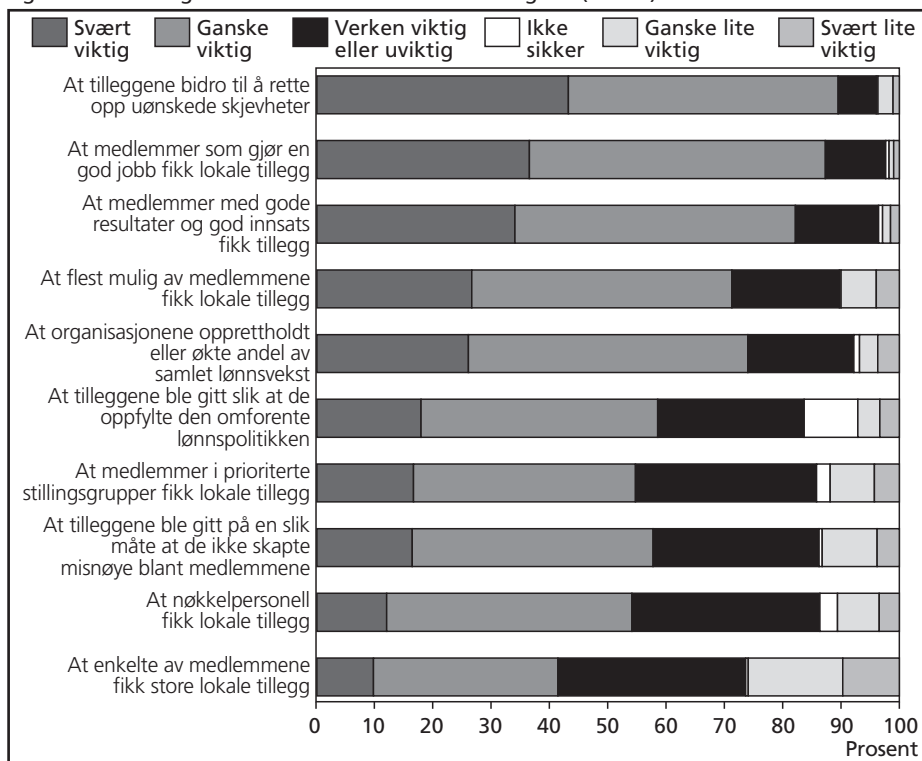
For det første er det ingen av målene som skiller seg klart fra de andre, som arbeidsgivernes mål å premiere enkeltpersoner som gjør en særskilt innsats. Vi ser at andelen av de tillitsvalgte som sier at målene er ganske lite eller svært lite viktige, er marginal, med unntak av målet om at enkeltpersoner skal få store tillegg. Det er en kompleks målstruktur med til dels motstridende mål og mange forhold å ta hensyn til i de lokale forhandlingene. Det kan derfor være vanskelig å prioritere mellom målene. De lokalt tillitsvalgte har samlet sett som sitt fremste mål å rette opp uønskede skjevheter. Rettferdighetshensyn og ønske om å rette opp uønskede skjevheter er en nokså innarbeidet målsetning i de fleste lønnsforhandlinger.

De resultatorienterte målene «god jobb» og «gode resultater og god innsats» kommer høyt opp. Annen forskning viser at aksept for at prestasjoner skal ha

innflytelse på lønnen, er økende (Nebben 1996 og Seip 2002). En annen Fafo undersøkelse blant LO Stat sine tillitsvalgte, viste at mer enn 30 prosent av de lokalt tillitsvalgte oppga «oppnådde resultater» som et av de to viktigste kriteriene for hva de mente burde tillegges vekt ved fordeling av den lokale potten (Bråten 2002). Fra kommunal sektor viser det seg å være sammenfallende funn, men det finnes nyanser. Menn er mer positive til lønn etter ytelse enn kvinner, langtidsutdannede er mer positive enn de med kortere utdanning, og de med høyere lønn er mer positive enn de med lavere lønn (Ingebrigtsen 2002). Slik er det her sammenfallende mål mellom arbeidsgiverne og de tillitsvalgte. Mens arbeidsgiverne har den omforente lønnspolitikken (OLP) høyt oppe blant sine mål med forhandlingene, ser vi at det å oppfylle OLP ikke vektlegges i samme grad av de tillitsvalgte. Her ser vi at usikkerheten slår inn, noe som henger sammen med at en del forhandlingssteder ikke har en omforent lønnspolitikk.

I tilknytning til lokale forhandlinger er det rapportert om misfornøyde medlemmer som ikke har nådd opp med sine krav (Bråten 2002). Krysspreset mellom arbeidsgivers argumenter, eget forbunds politikk og medlemmer med høye forventninger kan sette de lokalt tillitsvalgte i en vanskelig posisjon. Med dette som

Figur 3.2 Tillitsvalgtes mål med de lokale forhandlingene (n=732)



bakgrunn er ikke målet om å oppnå minst mulig misnøye i medlemsmassen høyt prioritert. Det betyr ikke at krysspresset ikke er til stede, det er variasjoner blant tillitsvalgte og medlemmer. Hver syvende tillitsvalgt mener at målet med å unngå misnøye er svært viktig. Lavest rangert er målet knyttet til nøkkelpersonell (som er uavhengig av organisering og medlemskap) og det at enkelte av medlemmene skal ha store tillegg.

I tabell 3.2 skal vi se litt nærmere på hvordan målene varierer mellom de fire hovedsammenslutningene. Til grunn for indeksen ligger de samme gjennomsnittsberegningene som hos arbeidsgiverne; jo høyere poengsum, jo viktigere anses det enkelte mål for de tillitsvalgte.

Vi ser at det er LO, YS og UHO som legger størst vekt på å rette opp uønskede skjevheter lokalt, mens Akademikerne er mindre opptatt av dette målet. Derimot ser vi at Akademikerne og YS vektlegger premieringsaspektet (god jobb – eller gode resultater og innsats) mer enn LO og UHO sine tillitsvalgte. Det er ingen forskjeller mellom organisasjonene når det gjelder å opprettholde lønnsmassen. Siden man startet opp med lokale forhandlinger, har det vært en tradisjon på å beregne prorata for å finne «sin» andel av potten i forhold til lønnsmassen. Logikken er at lønnsmassen som har fremskaffet potten skal ha økningen som blir generert fra den samme lønnsmassen. Dersom de tillitsvalgte oppnår prorata av

Tabell 3.2 Tillitsvalgtes mål med de lokale forhandlingene – etter hovedsammenslutning (n=732)

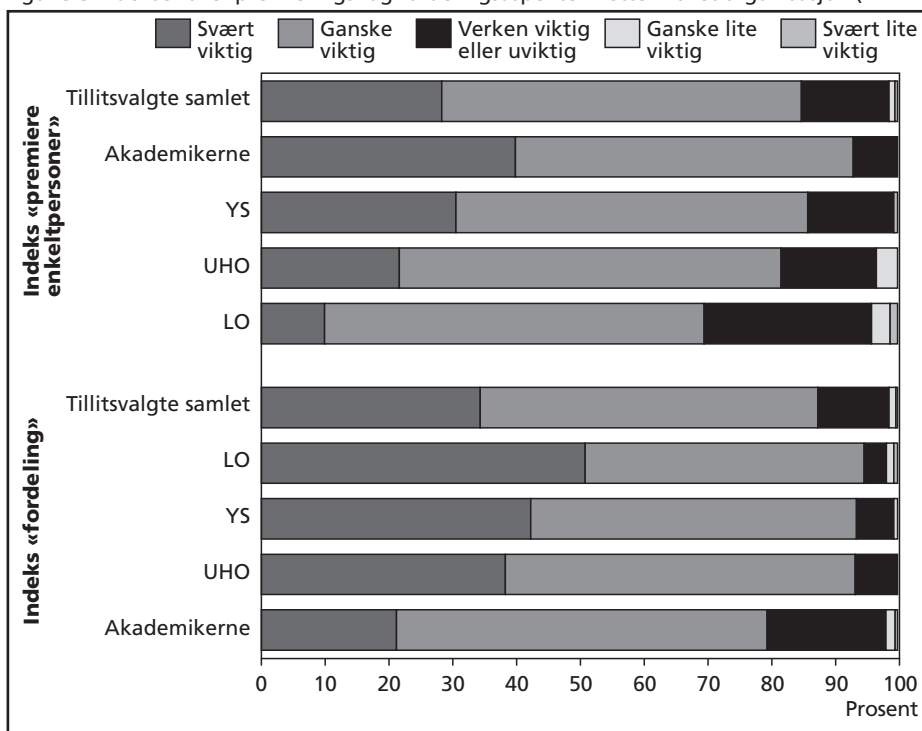
	Samlet	LO	YS	Akade- mikerne	UHO
At tilleggene bidro til å rette opp uønskede skjevheter	4,3	4,5	4,4	4,0	4,4
At medlemmer som gjør en god jobb fikk lokale tillegg	4,2	4,0	4,3	4,3	4,0
At medlemmer med gode resultater og god innsats fikk tillegg	4,1	3,8	4,2	4,3	3,8
At organisasjonene opprettholdt eller økte andel av samlet lønnsvekst	3,9	3,9	3,8	3,9	3,9
At flest mulig av medlemmene fikk lokale tillegg	3,8	4,1	4,0	3,6	3,9
At tilleggene ble gitt slik at de oppfylte den omforente lønnspolitikken	3,6	3,7	3,7	3,5	3,9
At tilleggene ble gitt på en slik måte at de ikke skapte misnøye blant medlemmene	3,6	3,9	3,8	3,3	3,6
At medlemmer i prioriterte stillingsgrupper fikk lokale tillegg	3,5	3,5	3,5	3,6	3,5
At nøkkelpersonell fikk lokale tillegg	3,5	3,2	3,5	3,7	3,3
At enkelte av medlemmene fikk store lokale tillegg	3,2	2,5	3,0	3,6	3,2

lønnsveksten, klarer man samtidig å opprettholde organisasjonens andel av den samlede lønnsmassen.

Akademikernes tillitsvalgte har ikke i samme utstrekning som LO, YS og UHO som mål at flest mulig av medlemmene skal få tillegg, og vi ser at det er blant Akademikerne man er minst opptatt av å unngå misnøye i egen medlemsmasse. Slik sett kan det se ut til at akademikertillitsvalgte ikke i samme grad frykter krysspress og turbulens i forhold til egne medlemmer som ikke når frem med krav. En annen forklaring kan være at akademikertillitsvalgte har mindre forhandlingserfaring og dermed også mindre erfaring med å håndtere misfornøyde medlemmer. LO og YS, som også har de mest erfarne tillitsvalgte, er mer opptatt av å unngå misnøye. Akademikernes tillitsvalgte skiller seg fra de andre på nøkkelpersonell og enkeltmedlemmer med store tillegg.

De lokalt tillitsvalgte synes å være i samsvar med hovedsammenslutningenes politikk i hva de oppfatter som sentrale mål. Akademikertillitsvalgte følger i større grad individorienterte mål knyttet til individuell produktivitet, mens fordelingsrelaterte mål er mer fremme hos LO. Dersom vi tar for oss de to hoveddimen-

Figur 3.3 Indekser over premierings- og fordelingsaspekter – etter hovedorganisasjon (n=741)



* De to dimensjonene er satt sammen som indekser med følgende delmål: Fordeling = flest mulig medlemmer + unngå misnøye + rette opp skjevheter. Premiere = enkeltmedlemmer + god jobb+ gode resultater + nøkkelpersonell.

sjonene; premiere effektivitet og fordeling ut fra et likhetsperspektiv, kan dette settes opp som i figur 3.3.

Forskjellen mellom organisasjonene kommer noe klarere frem her enn i tabell 3.2. LO og Akademikerne danner ytterpunktene. Mens fire av ti akademikertillitsvalgte oppgir svært viktig på premieringsindeksen, gjør bare hver tiende LO-tillitsvalgt det samme. Vi ser at UHO ligger nærmere LO, mens YS ligger nærmere Akademikerne med hensyn til det å premiere eller belønne enkeltpersoners innsats. Fordelingen ut fra et likhetsperspektiv viser motsatt mønster, halvparten av de LO-tillitsvalgte oppgir at dette er svært viktig, mens hver femte akademikertillitsvalgt ser dette som svært viktig. YS og UHO legger seg nærmere LO på fordelingsindeksen.

Vi spurte arbeidsgiverne hva de oppfattet som organisasjonenes fremste mål. Fordi arbeidsgiverne har mange organisasjoner å forholde seg til, ba vi dem vektlegge majoriteten/representativitet i fortolkningen av hva de oppfattet som organisasjonenes fremste mål. Slik er det en grad av vektning i arbeidsgivernes tilbakemeldinger. Det var ingen av de ti målene som skilte seg klart fra de andre, men arbeidsgiverne tenderer i noe større grad å vektlegge fordeling som mål for organisasjonene. Arbeidsgiverne trekker i tillegg frem premineringsaspektene (god jobb). I likhet med organisasjonene selv er arbeidsgiverne enige i at nøkkelpersonell og enkeltmedlemmer oppnår store tillegg, er de målene organisasjonene vektlegger minst (ikke vist).

Oppsummering

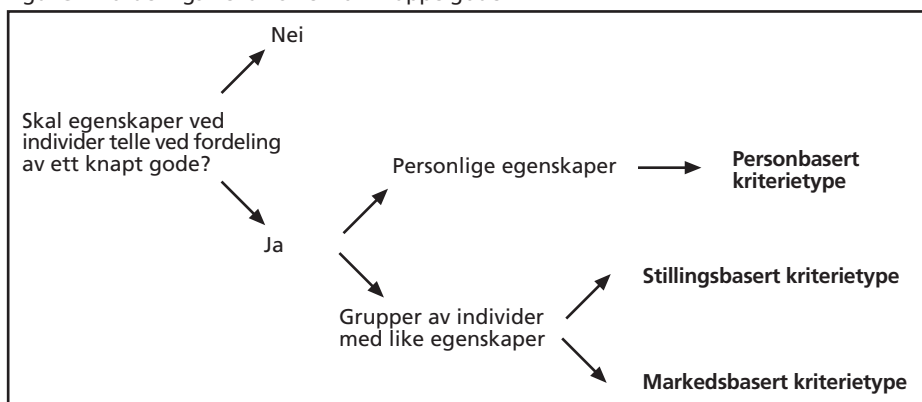
- De tillitsvalgte oppgir som sine fremste mål å rette opp uønskede skjevheter samt at medlemmer som gjør en god jobb/gode resultater oppnår lokale tillegg.
- Lavest oppslutning blant de tillitsvalgte var målet om at nøkkelpersonell og enkeltpersoner skulle få store tillegg.
- Akademikernes tillitsvalgte skårer høyest på indeksen for å premiere individuelle resultater.
- LO sine tillitsvalgte skårer høyest på indeksen for fordeling mellom medlemmene.
- YS og UHO ligger nærmere LO enn Akademikerne på fordelingsindeksen, mens de ligger nærmere Akademikerne på premieringsindeksen.
- Når arbeidsgiverne beskriver hva som er organisasjonenes fremste mål, samsvarer dette i stor utstrekning med det tillitsvalgte selv sier om sine mål: fokusering på fordelings- og likhetsaspektet.

Det er slik sett forskjeller innad på arbeidstakersiden i hva de oppfatter som de viktige målene med forhandlingene. Vi skal se nærmere på hvorledes dette slår ut på ulike kriterier som de mener bør gi økonomisk uttelling i den lokale lønnsdannelsen.

3.3 Kriterier og kriterietyper

Man kan tenke seg en rekke kriterier som kan legges til grunn for lokal lønnsdannelse. Vi ba de lokale parter ta stilling til i alt 26 forskjellige kriterier, som i hovedsak igjen kan deles i tre forskjellige typer: personbaserte, stillingsbaserte og markedsbaserte kriterier. *Den personbaserte kriterietypen* refererer til individuelle egenskaper eller personlige kjennetegn, uavhengig av hvilken stilling eller posisjon personen fyller. Personlig egnethet, resultater, gode sosiale ferdigheter og individuell effektivitet er noen kriterier som kan klassifiseres her. Derimot er det motsatt med den *stillingsbaserte kriterietypen*, her er ansvar og arbeidsoppgaver tillagt stillingen det avgjørende, uavhengig av personlige egenskaper til den som til enhver tid fyller stillingen. Budsjettansvar, personalansvar er noen eksempler på operasjonaliserte kriterier. *Den markedsbaserte kriterietypen* er knyttet til tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet, og har derfor lite å gjøre med den statlige virksomheten isolert. Dersom det er knapphet på en type arbeidskraft, vil det fra arbeidsgivers side være ønskelig å bruke lønnsmidler for å kunne være konkurransedyktig på lønn. De tillitsvalgte vil kunne ønske å bruke samme typen argumenter, dersom deler av egen medlemsmasse sitter i en fordelaktig forhandlingsposisjon mot det eksterne arbeidsmarkedet. På den andre siden kan det være lite tjenlig å bruke disse argumentene dersom medlemsmassen ikke er utsatt for samme typen

Figur 3.4 Fordelingsmekanismer for knappe goder



Tabell 3.3 Kriterietyper og kriterier

Personbaserte kriterier	Stillingsbaserte kriterier	Markedsbaserte kriterier
Flink til å få jobben unna	Utdanning	Stillinger med store opplæringskostnader
Initiativ og kreativitet	Ansiennitet/tjenestetid	Stillinger med høy turnover
Omstillingsevne	Spesielle arbeidsoppgaver	Stillinger med stor etterspørsel ellers i arbeidsmarkedet
Gode arbeidsresultater	Stor belastning i arbeidssituasjonen	Stillinger som er bedre betalt ellers i arbeidsmarkedet
Gode lederegenskaper	Budsjettansvar	
Holde tidsfrister	Personalansvar	
Vilje og evne til kompetanseutvikling	Lederansvar	
Flink til å kommunisere/samarbeide	Selvstendighet i arbeidssituasjonen	
Flink til å overholde budsjettmål	Sosial og fysisk risiko	
Gode sosiale egenskaper	Ensformighet i arbeidssituasjonen	
Faglig dyktighet		

etterspørselspress, eller fordi dette kan utfordre normer for rettferdighet innad i medlemsmassen, eller generelt i arbeidstokken.

De tre kriterietypene er i figur 3.4 plassert inn i modellen fra første kapittel, hvor de stillingsbaserte og markedsbaserte kriterietypene er basert på grupper av individer med like egenskaper. Etterspørsel i arbeidsmarkedet og ansvar og arbeidsoppgaver tilknyttet stillingen, er egenskaper som er felles for individene. Det kan være ulike fortolkninger om et kriterium er stillings- eller personbasert. For eksempel har vi plassert utdanning som et stillingsbasert kriterium. Av de 26 kriteriene vi ba aktørene ta stilling til, er 25 satt opp i tabell 3.3. Det eneste kriteriet som er vanskelig å plassere innenfor person, marked eller stilling, er likelønn mellom kvinner og menn. Vi skal derfor se nærmere på likelønnskriteriet i et eget avsnitt(3.5).

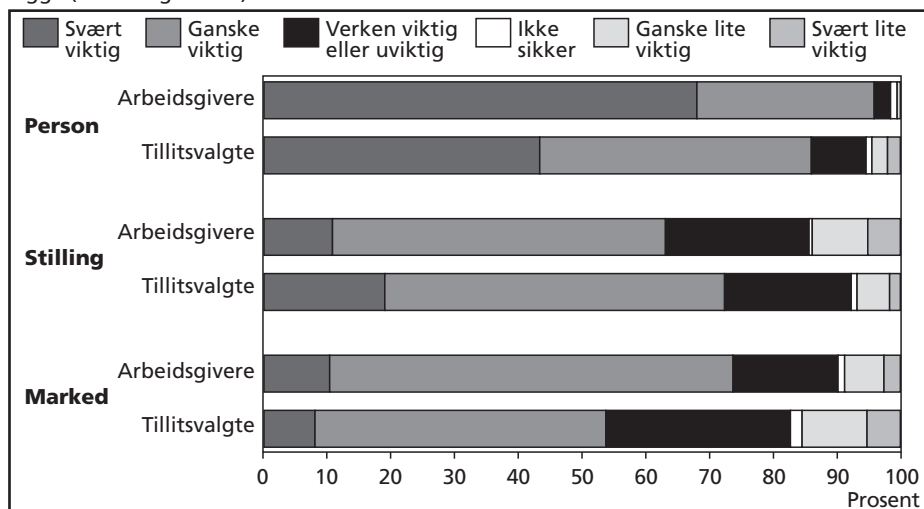
3.4 Hvilken kriterietype har størst legitimitet?

I spørreundersøkelsene tok de lokale parter stilling til de personbaserte, stillingsbaserte og markedsbaserte kriterietypene. Vi ønsket å vite hvilke av kriterietypene de mente burde tillegges størst vekt i lønnsdannelsen lokalt. Respondentene skulle ikke rangere, bare si hvor viktig eller lite viktig kriterietypene burde være. Fordeelingen av svarene vises i figur 3.5.

Hovedinntrykket er at det er nokså stor enighet mellom partene om hvilke kriterier som bør vektlegges mest. Både de tillitvalgte og arbeidsgiverne sier at det er den personbaserte kriterietypen som bør tillegges størst vekt. To av tre arbeidsgivere mener dette er svært viktig, mens andelen hos de tillitsvalgte ligger på 40 prosent. Dersom man ser «svært viktig» og «ganske viktig» samlet, forsvinner noe av forskjellen mellom partene. De lokalt tillitvalgte tenderer i noe større grad å moderere seg ved å si at personlige egenskaper er ganske viktig. Tatt i betraktning at personbaserte kriterier kan oppfattes som «trynetillegg», er det noe overraskende at bare en svært liten andel av de tillitsvalgte sier at personlige egenskaper bør være ganske lite eller svært lite viktig. Det foreligger med andre ord en nokså omforent forståelse av at personlige egenskaper har legitimitet ved lokale forhandlinger innad i det statlige tariffområdet. Dette behøver ikke å bety at personbaserte kriterier er uproblematisk. Selv om partene mener slike kriterier bør tillegges stor vekt, fordrer dette systemer og en praksis som partene må oppfatte som legitime og som klarer å fange opp forskjeller i individuelle egenskaper. Derfor kan man være enig i *prinsippet* om, men uenig i utfallet av, personbaserte tillegg. Om lag hver fjerde statlige virksomhet har formalisert dette gjennom bruk av personvurderingssystemer, men i de aller fleste virksomhetene skjer dette mer skjønnsbasert (Seip 2002).

De to andre kriterietypene, stillingsbaserte og markedsbaserte, blir ikke i samme grad betegnet som svært viktig. De tillitsvalgte tenderer i noe større grad enn arbeidsgiverne å si at stillingsbaserte kriterier bør være svært viktig. Samtidig ser man at hver syvende arbeidsgiver mener at stillingsbaserte kriterier bør være svært lite eller mindre viktige. Trekker vi inn «ganske viktig»-dimensjonen, ser vi at dette

Figur 3.5 Hvor viktig eller lite viktig mener du disse kriterietyper bør være for 2.3.3-lønnstillegg? (n=195 og n=731)



er det hyppigste svaralternativet både på –arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Over halvparten av arbeidsgiverne og av de tillitsvalgte sier at stillingsbaserte kriterier bør være ganske viktig. På arbeidstakersiden er det under ti prosent som sier at kriterietypen bør være ganske eller svært lite viktig. Går man bak tallene og ser hvordan dette fordeler seg mellom organisasjonene, er forskjellene små. Ti prosent av Akademikernes og to prosent av LOs tillitsvalgte mener at stillingskriterietypen bør være «lite viktig» (ikke vist). Derimot er det større spredning mellom arbeidsgiverne. FOU-sektoren har flest representanter som mener at stillingskriterietypen ikke bør tillegges vekt. Departementene er mest positivt innstilt til stillingskriterietypen. At stillingskriterietypen vektlegges såpass lite i FOU-sektoren, er overraskende, ettersom sektoren i stor utstrekning har stillingssystem basert på formelle kompetanseopprykk.

Forhold i arbeidsmarkedet generelt mener partene bør vektlegges lite i den lokale lønnsdannelsen. Kun hver tiende arbeidsgiver sier dette er svært viktig, mens hver tolvte tillitsvalgt mener det samme. Det er en noe større andel blant arbeidsgiverne enn blant de tillitsvalgte som sier dette er ganske viktig. At de markedsmessige kriteriene blir tillagt såpass liten vekt, kan ha flere årsaker. Sett fra de tillitsvalgtes side er det trolig at man er mer opptatt å få tillegg til medlemmene ut fra interne og observerbare faktorer. Kriterier etter eksterne og vanskelig observerbare markedsmessige betraktninger, som kan variere fra år til år, vektlegges trolig derfor mindre.

At arbeidsgiverne mener at markedsmessige forhold ikke bør vektlegges i den lokale lønnsdannelsen, kan forklares med at det finnes andre bestemmelser i Hovedtariffavtalen (HTA) som kan ivareta dette. I tillegg har de sentrale partene overført ekstra midler til virksomheter som har vært spesielt konkurranseutsatt. For å beholde særskilt kvalifisert arbeidskraft, kan partene også nytte forhandlinger på særlig grunnlag (2.3.4 forhandlinger). Slik kan det se ut til at deler av problematikken rundt markedsmessige kriterier er blitt kompensert på det sentrale forhandlingsnivået, eller gjennom andre virkemidler i HTA. En annen forklaringsfaktor kan ligge i forskjellige fortolkninger av markeds-kriteriet. Noen vil se dette i sammenheng med det lokale arbeidsmarkedet, andre det statlige, mens noen vil betrakte det ut fra arbeidsmarkedet samlet. Deler av staten er lite eksponert for markedsmessig konkurranse, ettersom tilsvarende yrker ikke er å finne utenfor staten. Yrkesoffiserer, polititjenestemenn, prester er her noen eksempler.

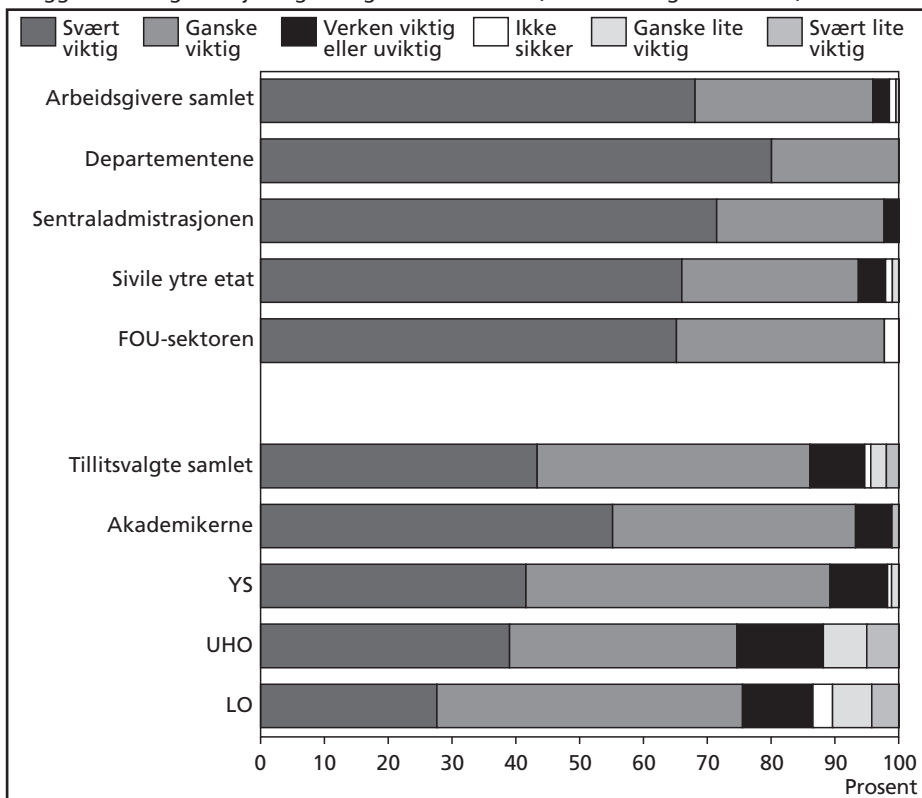
Vi skal i figur 3.6 se nærmere på hvordan legitimiteten rundt den personbaserte kriterietypen varierer mellom hovedsammenslutningene og mellom de statlige virksomhetsområdene.

På arbeidsgiversiden mener syv av ti at personbaserte kriterier bør være svært viktige for lokale tillegg. Det er en mikroskopisk andel som sier dette ikke er viktig. Det er heller ikke så store forskjeller mellom de statlige virksomhetsområdene.

Departementene tillegger personbaserte kriterier mest, mens den sivile ytre etat og FOU-sektoren vektlegger dette noe mindre. Det generelle bildet derimot, er at samtlige arbeidsgivere mener dette er svært eller ganske viktig og dermed bør gi uttelling i de lokale forhandlingene.

På arbeidstakersiden ser man at det er flest akademikertillitsvalgte som sier personbaserte kriterier bør være svært viktige for lokale tillegg. Mens over halvparten av Akademikerne sier svært viktig, er det i overkant av hver fjerde lokalt LO-tillitsvalgte som hevder det samme. Det er i første rekke blant UHO og LO man finner tillitsvalgte som sier at personbaserte kriterier ikke bør tillegges vekt i lønnsdannelsen. LO-tillitsvalgte er også de eneste som sier at stillingsbaserte kriterier i større grad enn personbaserte kriterier burde danne grunnlag for lokale tillegg. Forskjellene mellom de to kriterietypene er dog små (32 prosent av de LO-tillitsvalgte hevder at stillingsbaserte tillegg bør være svært viktig, mens 28 prosent hevder at personbaserte kriterier bør være svært viktig). Som for måldimen-

Figur 3.6 Hvor viktig eller lite viktig mener du personbaserte kriterier bør være for 2.3.3-lønns-tillegg? Etter organisasjon og statlige virkeområder (n=723 LTV og n=194 LAG)



sjonene individuell premiering versus likhetsbasert fordeling er det igjen Akademikerne og LO som danner ytterpunktene på arbeidstakersiden.

I de foregående fremstillingene har det ikke vært tatt høyde for hvor mange tilsatte de tillitsvalgte representerer ved forhandlingene. Man kan her tenke seg at tillitsvalgte som representerer store organisasjoner tegner et annet bilde av betydningen av personbaserte kriterier, fordi individuelle resultater vil være vanskeligere å sammenligne og bruke i forhandlingssammenheng. De som forhandler på vegne av mange vil kanskje i større grad ønske å støtte seg på stillingsbaserte kriterier, fordi dette vil lette forhandlingssituasjonen. Tilsvarende kan man tenke seg at tillitsvalgte som forhandler på vegne av store homogene medlemsgrupper snarere vil støtte seg på stillingsbaserte kriterier, fordi det er svært vanskelig å kunne skille ut effekten av individuell innsats.

Vi har sett nærmere på ulike bakgrunnsvariabler som antall medlemmer man forhandler på vegne av, organisasjonsgrad, størrelse på forhandlingsstedet osv. Dette for å se om det har noen sammenheng med hvor viktig de tillitsvalgte synes personbaserte kriterier bør være i lønnsdannelsen. Vi finner ingen sammenhenger. Slikt er det ingen pragmatiske eller strukturelle tilpasninger til hva man mener bør ligge til grunn i den lokale lønnsdannelsen. Forskjellen i holdninger blant de tillitsvalgte er etter hvilken hovedsammenslutning de representerer.

Oppsummering

- Det er nokså stor enighet mellom partene om hvilken kriterietype som bør vektlegges i de lokale forhandlingene.
- Både lokalt tillitsvalgte og arbeidsgivere mener den personbaserte kriterietypen bør være den viktigste for lokale tillegg.
- Det er større variasjoner innad på arbeidstakersiden om hvor viktige personbaserte kriterier bør være, enn innad på arbeidsgiversiden.
- Organisasjonstilknytning forklarer best holdningsforskjeller til den personbaserte kriterietypen. Akademikerne tillitsvalgte er mest positive til den personbaserte kriterietypen, mens LO og til dels UHO har flest tillitsvalgte som er skeptiske til denne kriterietypen.

3.5 De 26 kriteriene for lønnstillegg

Som vist i tabell 3.3 skulle partene ta stilling til en rekke kriterier og si hvor viktig man mente disse burde være for lønnstillegg. Vi skal derfor se litt nærmere på hvilke av de operasjonaliserte kriteriene innenfor kriterietyperne person, stilling og marked aktørene mener bør gi eller ikke bør gi økonomisk uttelling. Kan man forvente enighet mellom de tillitsvalgte og arbeidsgiverne, eller er det forskjellige kriterier innenfor; person, stilling og marked de mener bør vektlegges?

Indekser med gjennomsnittsberegninger viser hvordan svarene fordelte seg: jo høyere poengsum, desto mer mener man kriteriet bør telle for lokale tillegg. Vi har også tatt ut de fem kriteriene som respondentene i sterkeste grad mente burde legges til grunn for tillegg. Men aller først skal vi se litt nærmere på det kriteriet som vanskelig lot seg plassere mellom de tre kriterietyperne, nemlig likelønn mellom kvinner og menn.

Likelønn mellom kvinner og menn

«De sentrale parter tilrår at kvinner bør få en større andel av potten enn en prorata fordeling tilsier.» (HTA 2.3.3.1 punkt 5)

Som det fremgår av sitatet fra HTA, anbefalte partene sentralt en prioritering av kvinner i de årlige lokale forhandlingene i 2002. De lokale partene skulle ta stilling til likelønn mellom kvinner og menn og si hvor viktig de synes dette burde være i den lokale lønnsdannelsen. Begrepet likelønn er tradisjonelt betent, ettersom forskjellige aktører har nokså forskjellige oppfatninger om innholdet av begrepet. Fortolkningsrommet varierer stort. På den ene siden kan man sammenligne en mannlig og kvinnelig førstekonsulent med lik utdanning, lik arbeidstid, lik arbeids erfaring og lik ansiennitet. På den annen siden kan man sammenligne en mannlig nyansatt vaktmester på deltid med en kvinnelig departementsråd på heltid.

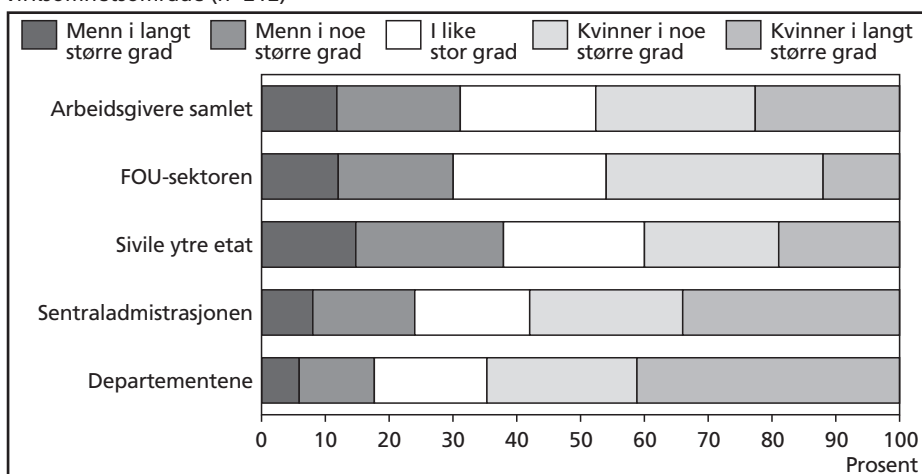
Av de 26 kriteriene var «likelønn mellom kvinner og menn» det kriteriet som hadde den høyeste andelen av «svært viktig» blant de tillitsvalgte. Faktisk sier 60 prosent¹ av de tillitsvalgte at likelønn mellom kvinner og menn er svært viktig, og bør gi uttelling ved lokale forhandlinger. På samme måte oppga halvparten av arbeidsgiverne at likelønn burde være svært viktig i de lokale forhandlingene. På begge sider av forhandlingsbordet kan det synes som om rettferdighetsnormen ut fra kjønn og lønn står sterkt, mens det er mer uklart hvordan man skal fortolke respondentenes innholdsmessige oppfatning av begrepet.

¹ Blant LO og UHO sine representanter sier 75 prosent svært viktig, mens andelen for YS og Akademikerne var på 64 og 45 prosent.

At kvinner tjener mindre enn menn i staten skyldes i hovedsak at kvinner og menn arbeider i forskjellige stillinger med forskjellig avlønning. Kvinner i samme stilling med lik arbeidstid, alder, yrkeserfaring, utdanning og ansiennitet har om lag en prosent lavere lønn enn menn med samme kjennetegn. Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i samme stilling i staten er små, og dette har vært tilfellet gjennom hele 1990-tallet (Schøne 2002). Det statlige tariffområdet er blant de tariffområdene med minst lønnsforskjeller mellom kjønnene. Det har også vært en tradisjon innenfor staten at kjønn er blitt tillagt vekt både i de sentrale og lokale forhandlingene. Dette skjedde også i 2002-revisjonen. Ut fra forhandlingsstedenes tilbakemeldinger til AAD, kan vi kontrollere om dette faktisk skjedde.

De forskjellige intervallene² i figur 3.7 viser at om lag halvparten av forhandlingsstedene fulgte de sentrale partenes råd om at kvinner skulle ha bedre uttelling lokalt enn menn. Dersom vi strekker fortolkningen ved å ta med forhandlingssteder med marginale forskjeller mellom kvinner og menn, øker andelen til syv av ti forhandlingssteder. I halvparten av forhandlingsstedene ble lønnsforskjellen etter kjønn redusert i de lokale forhandlingene, i to av ti ble status quo opprettholdt, mens i tre av ti forhandlingssteder økte lønnsforskjellene mellom kvinner og menn som en følge av de lokale forhandlingene. Departementene og sentraladministrasjonen utenfor departementene var de virksomhetsområdene som i

Figur 3.7 Kvinners andel av lokal pott i forhold til kvinners andel av lønnsmasse – etter statlig virksomhetsområde (n=212)



² Intervallene er konstruert som følger: dersom det er mer enn 5 prosentpoeng forskjell mellom andel av lønnsmasse og andel av den lokale potten, er det stor forskjell. Dersom det er mellom 5 prosent og 1 prosent forskjell, er det noe forskjell. Dersom det er mindre enn 1 prosent forskjell i den ene eller andre retningen, får kvinner og menn det samme.

sterkest grad fulgte de sentrale føringene om at kvinner skulle ha mer enn prora-ta, mens den sivile ytre etat og FOU-sektoren fulgte minst opp den kvinnebaser-te føringen.

Oppsummering

- Seks av ti tillitsvalgte mener likelønn mellom kvinner og menn er et svært viktig kriterium i den lokale lønnsdannelsen. LO og UHO sine tillitsvalgte er mest opptatt av dette, mens Akademikernes tillitsvalgte er minst opptatt av det blant organisasjonene.
- Halvparten av arbeidsgiverne mener likelønn mellom kvinner og menn er et svært viktig kriterium i den lokale lønnsdannelsen. Departementene er det virksomhetsområdet som i sterkest grad mener dette.
- Ved halvparten av forhandlingsstedene fikk kvinner høyere andel av den loka-le potten enn det prorata-fordelingen tilsa.
- Departementene og sentraladministrasjonen utenfor departementene fulgte i sterkest grad de sentrale føringene om at kvinner skulle prioriteres lokalt.

Tillitsvalgtes foretrukne kriterier

Vi skal se nærmere på hvilke kriterier de tillitsvalgte foretrekker, og hvordan dette eventuelt varierer mellom de fire hovedsammenslutningene. Er det slik at UHO og Akademikerne er opptatt av at utdanning og formalkompetanse, mens LO og YS mener ansiennitet og erfaring er bedre kriterier, eller er bildet mer sammensatt?

I tabell 3.4 er hver av de 26 kriteriene listet opp for tillitsvalgte samlet, og et-ter hovedsammenslutning. For det første er det verd å merke seg at variasjonsbred-den i poenggivningen mellom kriteriene er liten. Forskjellene mellom høyeste og laveste poengsum er små, og det er små forskjeller organisasjonene imellom. Høy-este poengsum og «bør»-anbefaling er 4,4 poeng (faglig dyktighet), mens laveste poengsum er 2,7 poeng (ensformighet i arbeidssituasjonen). At variasjonen er såpass liten, kan tolkes dit hen at tillitsvalgte ikke har brukt hele skalaen. De faktiske forskjellene kan være større. Dette behøver ikke å bety at man fra arbeidstakersi-den mener at alt bør gi lokale tillegg, det kan også være et uttrykk for at det er mange ulike kriterier tillitsvalgte mener bør gi uttelling.

I tillegg til likelønnskriteriet er det de personbaserte kriteriene som domine-rer. Faglig dyktighet, gode arbeidsresultater, initiativ og kreativitet, kommunika-sjon /samarbeidsevner og lederegenskaper kommer høyt opp. Tar man for seg hvert av kriteriene og ser på variasjonen horisontalt eller mellom de fire hovedsammen-

slutningene, ser man at forskjellen i poenggivning sjelden kommer over 0,5 poeng. Størst forskjell er det mellom Akademikerne og LO i hvor mye man bør legge vekt på utdanning³, stillinger som er bedre betalt ellers i arbeidsmarkedet og ansiennitet. Vi har derfor tatt ut utdanningskriteriet og ansiennitetskriteriet for å illustrere hvor stor eller liten avstand det er mellom de tillitsvalgte fra de to organisasjonene (figur 3.8).

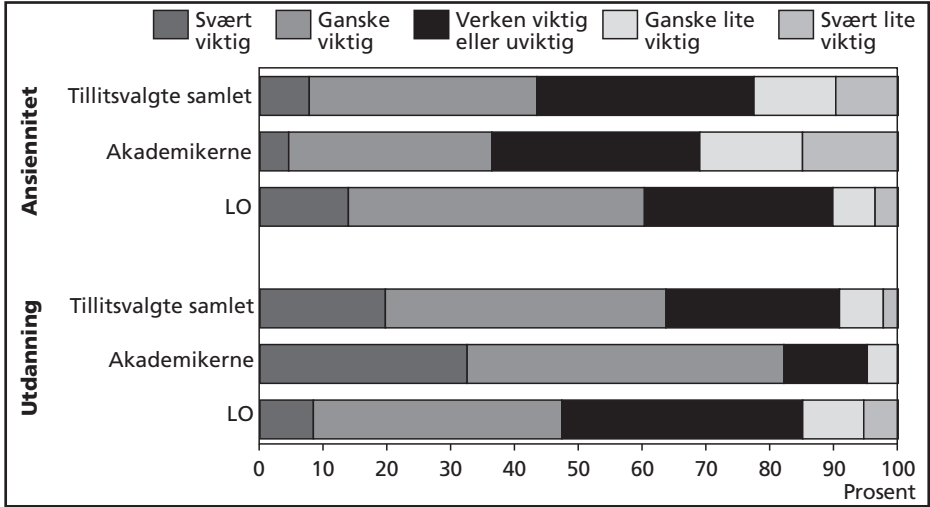
Tabell 3.4 Hvilke kriterier bør vektlegges i lokale forhandlinger – tillitsvalgte etter organisasjonstilknytning. Bør-kriterier sortert etter viktighet. (n=741)

Bør-kriterier	Kriterie- type	Samlet	LO	YS	Akade- mikerne	UHO
Faglig dyktighet	person	4,4	4,2	4,5	4,4	4,4
Likelønn mellom kvinner og menn	kjønn	4,3	4,6	4,4	4,1	4,6
Gode arbeidsresultater	person	4,2	4,0	4,3	4,4	3,9
Initiativ og kreativitet	person	4,1	3,9	4,2	4,2	4,2
Flink til å kommunisere/samarbeide	person	4,1	4,0	4,3	4,2	4,0
Gode lederegenskaper	person	4,0	4,0	4,2	4,1	3,9
Vilje og evne til kompetanseutvikling	person	4,0	4,0	4,2	4,0	4,1
Omstillingsevne	person	4,0	3,8	4,2	4,0	4,0
Flink til å få jobben unna	person	4,0	3,8	4,1	4,1	3,7
Selvstendighet i arbeidssituasjonen	stilling	4,0	3,9	4,2	3,9	3,9
Stor belastning i arbeidssituasjonen	stilling	3,8	3,8	3,8	3,9	3,7
Holde tidsfrister	person	3,7	3,7	3,8	3,8	3,3
Utdanning	stilling	3,7	3,3	3,4	4,1	4,1
Etterspørsel ellers i arbeidsmarkedet	marked	3,7	3,4	3,6	3,9	3,7
Lederansvar	stilling	3,6	3,5	3,6	3,6	3,7
Gode sosiale egenskaper	person	3,6	3,7	3,7	3,5	3,5
Spesielle arbeidsoppgaver	stilling	3,5	3,5	3,5	3,6	3,6
Stillinger som er bedre betalt ellers i arbeidsmarkedet	marked	3,5	3,1	3,4	3,8	3,4
Stillinger med høy turnover	marked	3,5	3,3	3,5	3,7	3,4
Personalansvar	stilling	3,4	3,3	3,5	3,4	3,5
Flink til å overholde budsjettmål	person	3,3	3,3	3,5	3,3	3,2
Ansiennitet/tjenestetid	stilling	3,2	3,6	3,1	2,9	3,4
Budsjettansvar	stilling	3,1	3,1	3,2	3,1	3,3
Sosial og fysisk risiko	stilling	3,1	3,3	3,2	3,0	3,0
Stillinger med store opplæringskostnader	marked	3,0	2,9	3,0	3,0	3,0
Ensformighet i arbeidssituasjonen	stilling	2,7	3,0	2,9	2,6	2,7

³ For dette kriteriet ser man at UHO gir samme poengsum som Akademikerne.

Som svarprofilen mellom Akademikerne og LO viser, er ikke forskjellene så store på de to kriteriene der avstanden i tabell 3.4 var størst. Mens om lag halvparten av LOs tillitsvalgte sier at utdanning bør være svært eller ganske viktig, er andelen hos Akademikerne åtte av ti. Tilsvarende ser man at seks av ti LO-tillitsvalgte sier at ansiennitet bør være svært eller ganske viktig, mens andelen hos Akademikerne er i overkant av en tredjedel. Ut fra de to kriteriene der avstandene var størst,

Figur 3.8 Hvor viktig eller lite viktig bør utdanning og ansiennitet være for være for uttelling for 2.3.3-tillegg? (n=732)



Topp fem over hvilke kriterier de tillitsvalgte mener bør gi uttelling lokalt

Tillitsvalgte samlet Likelønn mellom kvinner og menn Faglig dyktighet Gode arbeidsresultater Flink til å kommunisere/samarbeide Gode lederegenskaper			
LO Likelønn mellom kvinner og menn Faglig dyktighet Gode lederegenskaper Gode arbeidsresultater Flink til å kommunisere/samarbeide	Akademikerne Faglig dyktighet Likelønn mellom kvinner og menn Gode arbeidsresultater Utdanning Flink til å kommunisere/samarbeide		
YS Likelønn mellom kvinner og menn Faglig dyktighet Gode lederegenskaper Flink til å kommunisere/samarbeide Omstillingsevne	UHO Likelønn mellom kvinner og menn Faglig dyktighet Vilje/evne til kompetanseutvikling Flink til å kommunisere/samarbeide Utdanning		

kan man kanskje stille spørsmålet om det er forskjellen som er det mest interessante, eller om det er likheten. Nesten halvparten av LO sine tillitsvalgte mener utdanning bør gi uttelling, mens mange av Akademikernes tillitsvalgte mener at ansiennitet bør gi uttelling. Fire av ti LO-tillitsvalgte sier at ansiennitet verken er viktig eller uviktig eller ikke bør tillegges vekt, mens to av ti akademikertillitsvalgte mener det samme om utdanning. Forskjellene mellom de tillitsvalgte på hvilke kriterier man mener bør legges til grunn for lokal lønnsdannelse, er kanskje mindre enn forventet. Dersom vi tar for oss kriteriene som de tillitsvalgte mener bør være svært viktig for lokale tillegg, kan vi sette opp en fem på topp-liste. Svarene er sortert etter andelen som mente det var svært viktig.

Forskjellene mellom de fire organisasjonenes «topp fem»-lister er overraskende små. Samtlige organisasjoner har likelønn, faglig dyktighet og samarbeidsevner som tre av de fem kriteriene de mener bør vektlegges mest. Mens Akademikerne og UHO har utdanning og kompetanseutvikling på sine topp fem-lister, mener YS og LO at gode lederegenskaper skal gi økonomisk uttelling. Innledningsvis skisserte vi at egeninteressen kunne spille inn på aktørenes holdninger, ved at de prioriterte mål eller kriterier som var mest formålstjenlige ut fra egen fordel. Fra topp fem-listene er det vanskelig å hevde dette, snarere er flere av kriteriene relatert til virksomhetens overordnede mål. Faglig dyktighet, gode arbeidsresultater, flink til å kommunisere/samarbeide og omstillingsevne avspeiler holdninger som går langt ut over en mer snever definert egeninteresse. Gode lederegenskaper kan neppe betegnes som en forfølgning av egeninteressen av organisasjonene.

Oppsummering

- Personbaserte kriterier dominerer blant de 26 kriteriene som de lokalt tillitsvalgte mente bør gi uttelling i den lokale lønnsdannelsen.
- Likelønnskriteriet står sterkt hos de lokalt tillitsvalgte.
- Det er marginale forskjeller mellom organisasjonene på hvilke kriterier de mener bør tillegges vekt i den lokale lønnsdannelsen.
- Det er liten grad av egeninteresse knyttet til hvilke kriterier organisasjonene mener bør gi uttelling for lønnstillegg. YS- og LO-tillitsvalgte mener gode lederegenskaper er blant de kriteriene som skal vektlegges mest i den lokale lønnsdannelsen.

Arbeidsgivernes foretrukne kriterier

På samme måte ba vi arbeidsgiverne ta stilling til hvert enkelt kriterium og si hvor viktig de mente dette burde være for lokale tillegg. Indeksene med gjennomsnittsberegning er satt opp som hos de tillitsvalgte: jo høyere poengsum, desto høyere vekt mener arbeidsgiverne at kriteriet bør ha for lønnstillegg. Variasjonsbredden er noe større enn på arbeidstakersiden, fra 4,5 poeng for gode arbeidsresultater, til 2,3 poeng for ansiennitet/tjenestetid. Når det gjelder likelønn for kvinner og menn, kommer dette noe lavere ut rangeringsmessig, men med samme poengsum (4,3) som hos de tillitsvalgte.

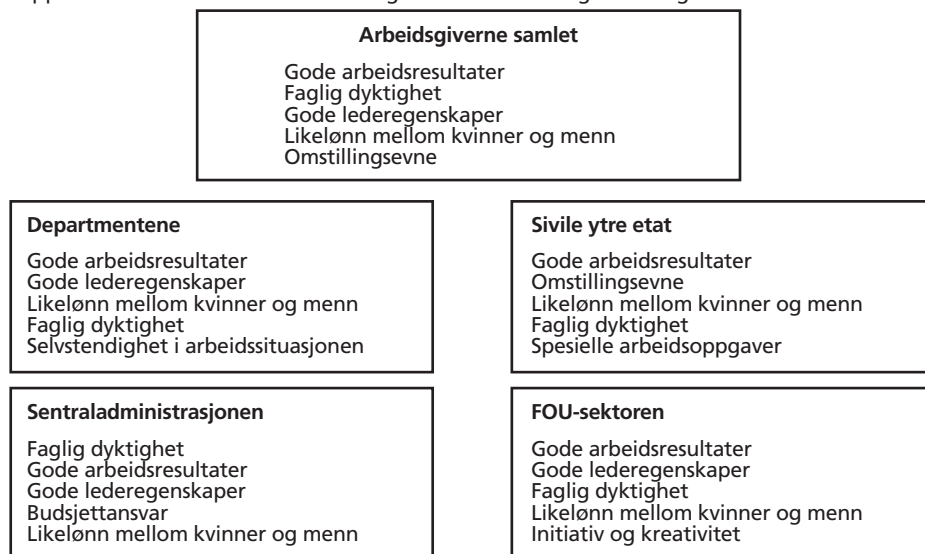
Tabell 3.5 Hvilke kriterier bør vektlegges i lokale forhandlinger? Arbeidsgivere etter statlige virksomhetsområder. Bør-kriterier sortert etter viktighet. (n=198)

Bør-kriterier	Kriterie- type	Samlet	Dep.	Sentral- adm.	Ytre etater	FOU
Gode arbeidsresultater	person	4,5	4,9	4,5	4,5	4,5
Faglig dyktighet	person	4,5	4,5	4,6	4,4	4,5
Omstillingsevne	person	4,4	4,4	4,3	4,5	4,3
Gode lederegenskaper	person	4,4	4,7	4,3	4,3	4,5
Initiativ og kreativitet	person	4,4	4,5	4,2	4,4	4,5
Likelønn mellom kvinner og menn	kjønn	4,3	4,4	4,2	4,3	4,3
Flink til å kommunisere/samarbeide	person	4,3	4,4	4,3	4,3	4,3
Flink til å få jobben unna	person	4,2	4,5	4,2	4,3	4,2
Vilje og evne til kompetanseutvikling	person	4,1	4,2	4,0	4,1	4,1
Selvstendighet i arbeidssituasjonen	stilling	4,0	4,5	4,0	4,0	3,9
Holde tidsfrister	person	4,0	4,4	4,1	4,0	3,7
etterspørsel ellers i AM	marked	4,0	4,3	4,2	3,9	3,8
Flink til å overholde budsjettmål	person	3,9	3,9	4,0	3,8	3,8
Lederansvar	stilling	3,9	4,0	3,9	3,9	3,8
Gode sosiale egenskaper	person	3,8	3,9	3,7	3,8	3,8
Utdanning	stilling	3,6	3,4	3,7	3,6	3,6
Stor belastning i arbeidssituasjonen	stilling	3,6	4,1	3,7	3,5	3,6
Personalansvar	stilling	3,6	3,8	3,6	3,6	3,6
Stillinger med høy turnover	marked	3,6	3,9	3,9	3,6	3,1
Stillinger som er bedre betalt ellers i arbeidsmarkedet	marked	3,5	3,6	3,7	3,6	3,3
Spesielle arbeidsoppgaver	stilling	3,3	3,5	3,5	3,3	3,3
Budsjettansvar	stilling	3,2	3,2	3,3	3,2	3,3
Stillinger med store opplæringskostnader	marked	3,1	3,3	3,2	3,2	3,0
Sosial og fysisk risiko	stilling	2,9	2,7	2,8	2,9	2,8
Ensformighet i arbeidssituasjonen	stilling	2,5	2,6	2,4	2,6	2,2
Ansiennitet/tjenestetid	stilling	2,3	2,3	2,2	2,3	2,4

Ikke uventet er det de personbaserte kriteriene som også dominerer listens øvre del hos arbeidsgiverne. Gode arbeidsresultater, faglig dyktighet og omstillingsevne, lederegenskaper, initiativ og kreativitet kommer ut med høyest skåre. Nederst i tabellen dominerer de stillingsbaserte kriteriene. Blant annet ser man at arbeidsgiverne legger minst vekt på ansiennitet/tjenestetid som kriterium. For stillinger på lønnsramme ligger det en innbakt progresjon i lønnsutviklingen for ansiennitet. En fortolkning kan være at de lokale arbeidsgiverne ikke ønsker å kompensere ytterligere for ansiennitet. Det betyr ikke nødvendigvis at arbeidsgiverne er imot ansiennitetsprinsippet, men at kompensasjon for dette kriteriet skjer gjennom de sentrale forhandlingene.

Mellom de statlige virksomhetenes poenggivning er det mindre forskjeller, utover en differanse på 0,5 poeng. Departementene legger noe større vekt på selvstendighet i arbeidssituasjonen og det å holde tidsfrister enn de andre virksomhetsområdene. Ut fra andelen som svarer svært viktig, har vi satt opp en topp fem-liste blant de fire virksomhetsområdene. Svarene er sortert etter prosentvis andel som mener kriteriet bør være svært viktig for lokale lønnstillegg. Det er stort sett de samme kriteriene på topp fem-listene i virksomhetsområdene som de til-litsvalgte hadde. Likelønn mellom kvinner og menn, gode arbeidsresultater og faglig dyktighet finner vi i alle fire virksomhetsområdene, mens gode lederegenskaper er i tre av områdene. Hvert av de fire områdene har et kriterium på topp fem-lista som vi ikke finner hos de andre; selvstendighet i arbeidssituasjonen i departementene, budsjettansvar i sentraladministrasjonen, omstillingsevne i den sivile ytre etat og initiativ/kreativitet i FOU-sektoren.

Topp fem over hvilke kriterier arbeidsgiverne mener bør gi uttelling lokalt



Oppsummering

- Personbaserte kriterier dominerer blant kriteriene arbeidsgiverne mener bør være viktige i den lokale lønnsdannelsen.
- Det er små forskjeller mellom virksomhetsområdene på hvilke kriterier de mener bør tillegges vekt.
- Kriteriene arbeidsgiverne mener bør vektlegges er i stor utstrekning de samme som de tillitsvalgte mener bør vektlegges.

3.6 Hvilken fordelingsprofil har legitimitet?

Spørsmålet om lønnsdifferensiering i staten kan kort og godt oppsummeres med: Alt til noen eller noe til alle? Alle vet hvor mye penger som ligger i den lokale potten, og det er derfor et spørsmål om den skal deles opp i få og store biter (alt til noen) eller i mange mindre biter (noe til alle). For å finne ut hva de lokale aktørene mente, ba vi dem ta stilling til hvordan potten burde fordeles (figur 3.9). Her finner vi store forskjeller mellom partene på hvordan de synes potten burde fordeles. Arbeidsgiverne deler seg grovt sett i to; enten synes de at færre personer burde få større tillegg, eller så synes de fordelingen høsten 2002 hadde passende profil.

Dersom man legger til grunn at de som mener profilen fra 2002 er god, og man er fornøyd med denne, ser vi at i departementene er det flere som vil ha en fordeling lik den i 2002 enn en ytterligere differensiering. For de andre statlige områdene er det flere arbeidsgivere som heller ønsker en ytterligere differensiering (mer penger til færre) enn fordelingsprofilen fra høsten 2002. Det er en marginal andel som ønsker en sterkere spredning på midlene, og disse arbeidsgiverne finner vi i all hovedsak i FOU-sektoren.

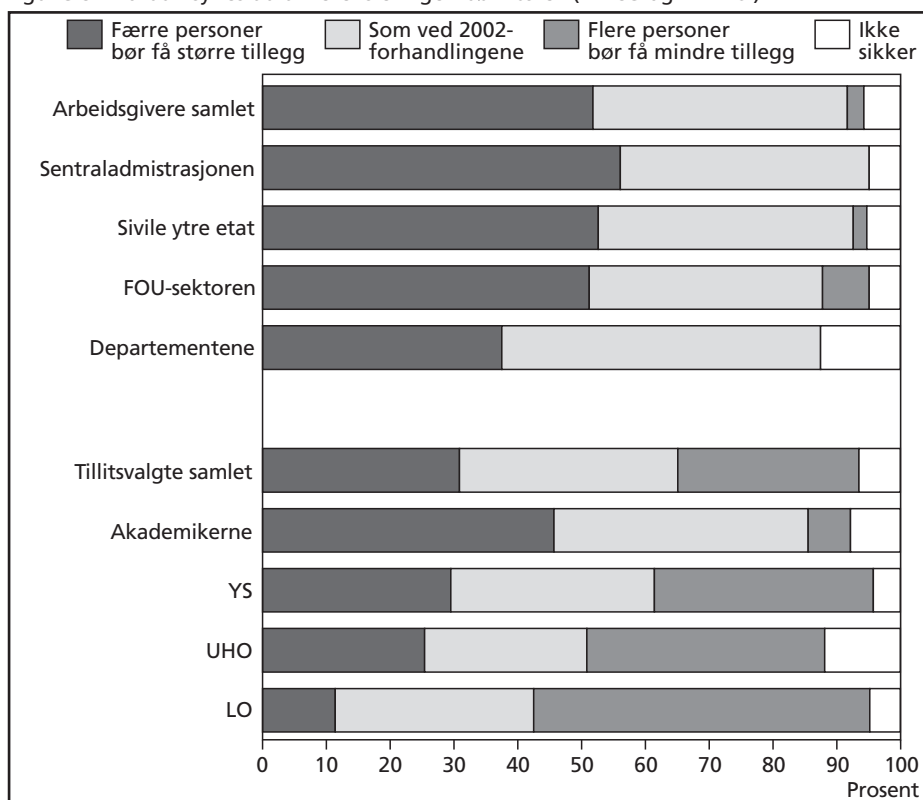
På arbeidstakersiden ser vi at de tillitsvalgte er tilnærmet tredelt i synet på fordelingsprofilen. En tredjedel ønsker en mer selektiv fordeling, en tredjedel er fornøyd, mens en tredjedel mener at det burde være en mer ekstensiv fordeling enn det som fant sted høsten 2002. Tar vi for oss organisasjonene, ser vi at forskjellene kommer klarere frem. Akademikerne har nesten en like høy andel som arbeidsgiverne, som synes at færre personer heller burde få større tillegg, og kun hver fjortende akademikertillitsvalgte mener at midlene bør fordeles på flere. YS og UHO utgjør midtpartiet, men i motsetning til Akademikerne er det vanligste svaralternativet her at flere personer bør få mindre tillegg. Slikt danner UHO, LO og YS et tyngdepunkt for økt fordeling av den lokale potten til flere tilsatte. LO danner

igjen motpunktet til Akademikerne, hvor godt over halvparten ønsker at flere personer heller skal få mindre tillegg.

Dersom vi legger til grunn andelen som sier at fordelingsprofilen fra 2002 var god, og at man dermed var fornøyd med den, ser vi at den høyeste andelen er å finne blant Akademikerne, mens de minst fornøyde er UHO sine tillitsvalgte. Tar vi for oss LO, som er de mest fordelingsorienterte, ser vi at hver tredje tillitsvalgte mener at fordelingsprofilen i 2002 var passende.

Man kan tenke seg at de som representerer store organisasjoner tenderer i noe større grad mot å si at midlene bør fordeles på flere personer, mens de som representerer mindre organisasjoner sier at midlene bør fordeles på flere personer. Analyser av datamaterialet viser ingen forskjeller på hvordan de tillitsvalgte mener fordelingsprofilen bør være. En undersøkelse blant kommunalt ansatte fant derimot sammenhenger mellom eget lønns- og utdanningsnivå og ønske om ytterligere lønnsdifferensiering. Den samme undersøkelsen fant også at kvinner og eldre arbeidstakere var mer skeptiske til ytterligere lønnsdifferensiering (Ingebrigtsen 2002).

Figur 3.9 Hvordan synes du differensieringen bør være? (n=193 og n= 728)



Det viser seg at kvinnelige tillitsvalgte i større grad enn mannlige tillitsvalgte ønsker en sterkere fordelingsprofil på potten. Hver tredje kvinnelige tillitsvalgte vil at potten skal fordeles på flere, mens hver femte mannlige tillitsvalgte ønsker det samme. På samme måte er forskjeller ut fra tillitsvalgtes alder; tillitsvalgte under 40 år ønsker en mer selektiv fordeling (mer penger til færre personer) enn tillitsvalgte over 40 år. Fire av ti tillitsvalgte under 40 år ønsker en mer selektiv fordeling, mot en av fem tillitsvalgte over 40 år. Forskjellene i kjønn og alder må også ses i lys av hvilken organisasjon de tillitsvalgte representerer, men det er også rene kjønns- og alderseffekter. Det vil blant annet si at kvinnelige og eldre akademikertillitsvalgte i mindre grad enn mannlige og yngre akademikertillitsvalgte ønsker en selektiv fordelingsprofil.

Oppsummering

- Arbeidsgiverne er enten fornøyd med fordelingsprofilen fra 2002, eller så ønsker de en mer selektiv fordelingsstrategi.
- De tillitsvalgte deler seg i tre: en tredjedel ønsker mer ekstensiv fordelingsprofil, en tredjedel ønsker mer selektiv profil, mens den siste tredjedelen synes fordelingsprofilen fra 2002 var passende.
- Akademikerne ønsker en mer selektiv fordelingsprofil, mens LO ønsker en mer ekstensiv fordelingsprofil. UHO og YS ligger klart nærmere LO enn Akademikerne.
- Det er ingen forskjeller mellom det de tillitsvalgte mener om fordelingsprofil og størrelse på egen organisasjon eller hvor mange de forhandler på vegne av.
- Kvinnelige og eldre tillitsvalgte ønsker i større grad en ekstensiv fordelingsprofil, hvor flere tilsatte heller får mindre tillegg.

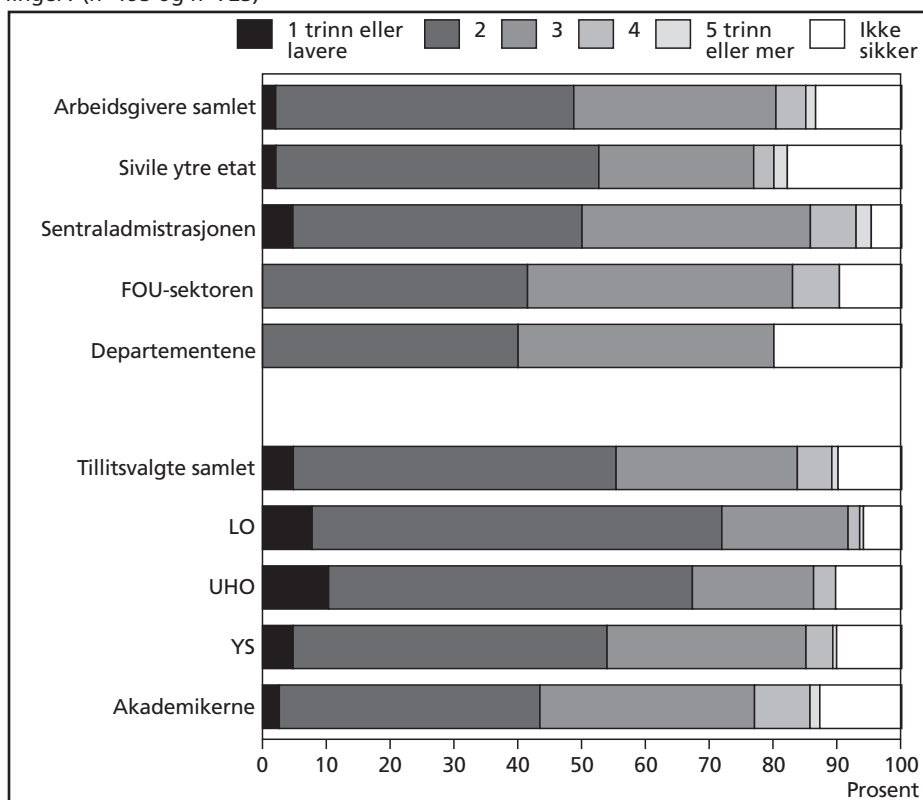
3.7 Hva bør være et vanlig lønnstillegg?

Gitt de forskjellige fordelingsprofilene partene ønsker, er det interessant å se hva partene oppfatter som et normalt eller «vanlig» 2.3.3-tillegg. Casestudier basert på tidligere oppgjør viser at dette kan variere mellom forhandlingsstedene, men ved de fleste forhandlingssteder var ett til to lønnstrinn det mest vanlige tillegget (Bråten 2002). Ettersom den lokale potten i 2002 var større enn tidligere, er det interessant å se om pottens størrelse er med på å endre oppfatningen av hva som er et «normalt» lokalt tillegg.

Ser vi fordelingene i figur 3.10 i lys av arbeidsgivere og tillitsvalgte samlet, er forskjellene i svarprofil mellom partene små. Åtte av ti arbeidsgivere og tillitsvalgte sier at to til tre lønnstrinn bør være et vanlig tillegg. Sammenligner vi dette med casestudiene fra 2001-oppgjøret, kan det se ut til at det vanlige eller normale tillegget har endret seg fra ett til to lønnstrinn, til to til tre lønnstrinn i 2002. Pottens størrelse kan derfor ha medført at partenes meninger om normaltillegget blir ett lønnstrinn høyere enn ved tidligere forhandlinger.

Tar vi for oss de tillitsvalgte samlet, ser vi at halvparten sier to lønnstrinn, mens hver fjerde sier tre lønnstrinn bør være et normalt tillegg. Akademikerne er konsekvente i forhold til sin foretrukne profil, hver tredje akademikertillitsvalgte sier tre lønnstrinn, og hver tiende sier fire lønnstrinn eller mer. Men også blant Akademikerne er det hyppigste svaralternativet to lønnstrinn. Nesten hver tredje YS-tillitsvalgte oppgir tre lønnstrinn, mens to av tre LO-tillitsvalgte oppgir to lønnstrinn. Det er verd å merke seg at hver tiende tillitsvalgte ikke er sikker på hva de bør mene om normaltillegget. Denne usikkerheten er enda større blant

Figur 3.10 Hva mener partene bør være et vanlig tillegg, i antall lønnstrinn ved 2.3.3-forhandlinger? (n=193 og n=723)



arbeidsgiverne, hvor hver syvende arbeidsgiver er usikker på hva normaltillegget bør være. Innad på arbeidsgiversiden er det i sentraladministrasjonen utenfor departementene man finner flest som vil at et normalt tillegg bør være på fire lønns-trinn eller mer.

Usikkerheten er stor på begge sider av forhandlingsbordet om hva som bør være det mest brukte trinntillegget. En mulig forklaring kan være at partene ikke tar stilling til dette før de faktisk vet hvor mange penger det er som ligger i den lokale potten. Sagt på en annen måte er man usikker på hvor mange stykker man bør dele kaken opp i, før man vet hvor stor kaken er. I en mer langsiktig lønnspoli-tisk sammenheng kan dette oppfattes som vinglete, ettersom arbeidsgivers lønns-politikk er styrt etter pottens størrelse. Arbeidsgivernes fremste mål med den lokale lønnsdannelsen er å belønne tilsatte som gjør en god innsats, og dersom premien for dette varierer med pottens størrelse, kan det over tid være vanskelig å opprett-holde legitimiteten for argumentet.

Oppsummering

- Åtte av ti tillitsvalgte og arbeidsgivere mener at et normalt 2.3.3-tillegg bør være på 2–3 lønnstrinn.
- Mange arbeidsgivere og tillitsvalgte er usikre på hva et normalt tillegg bør være. Dette kan ha sammenheng med at de ikke tar stilling til normaltillegg før de vet hvor stor potten blir.

3.8 Hva bør være det høyeste lønnstillegget?

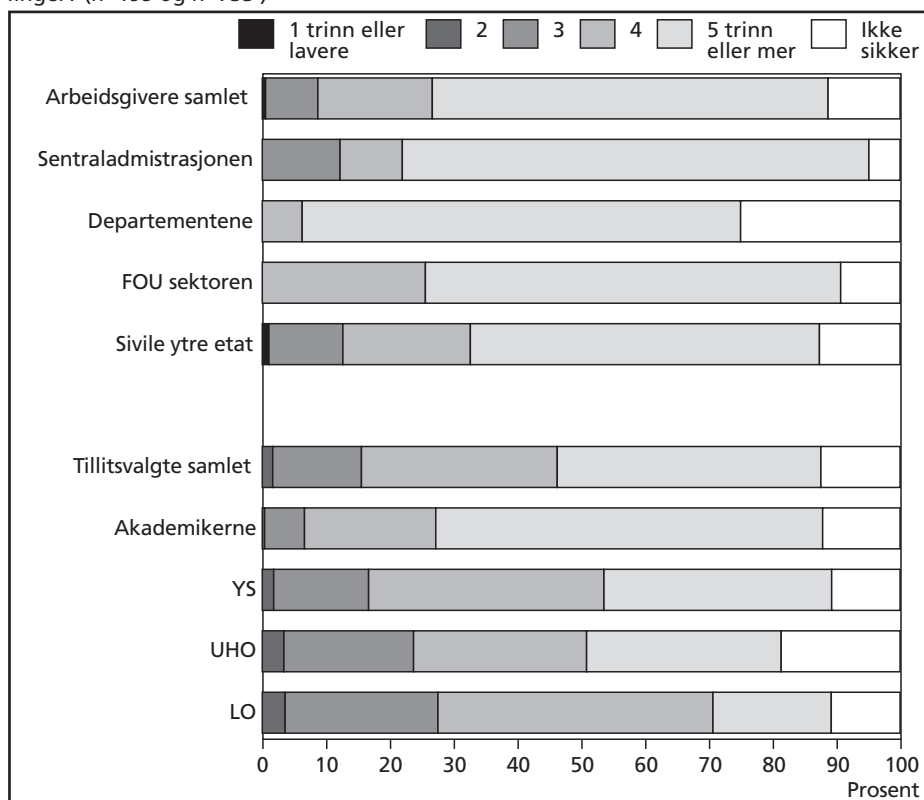
Vi er her ute etter å se nærmere på hvor stort tillegg de lokale partene synes er pas-sende å gi til den eller de tilsatte som oppnår mest i forhandlingene. Casestudiene fra 2001 viste at det ved Universitetet i Oslo ble gitt over ti lønnstrinn til enkelte i de lokale forhandlingene (Bråten 2002). Dette utløste en del reaksjoner blant de tilsatte og deres organisasjoner. Vi vil måle tilsvarende effekter ved å spørre om hvor langt differensieringen mellom de tilsatte kan tøyes før man utfordrer likhets-og rettferdighetsbaserte normer. Tilsvarende kan man forvente forskjeller innad på arbeidsgiversiden, hvor noen statlige virksomheter er mer likhetsorienterte enn andre.

Svarprofilene (figur 3.11) viser større forskjeller enn på spørsmålet om hva som bør være et vanlig tillegg. Ikke uventet er det blant de tillitsvalgte vi finner en mer restriktiv holdning til hvor mye et lokalt tillegg kan utgjøre. Mens seks av ti

arbeidsgivere sier fem lønnstrinn eller mer, mener fire av ti tillitsvalgte at fem trinn eller mer kan være det høyeste tillegget. Det finns aksept for lønnsdifferensiering blant organisasjonene. Eksempelvis vil et tillegg på seks lønnstrinn fra trinn 61 til 67 medføre et årlig tillegg på 50 000 kroner, mens et tillegg fra lønnstrinn 30 til 36 vil medføre et årlig tillegg på om lag 22 600 kroner.

På arbeidsgiversiden er det variasjoner mellom de statlige virksomhetsområdene. Mens tre av fire arbeidsgivere i sentraladministrasjonen oppgir fem lønnstrinn eller mer, er det bare litt over halvparten av arbeidsgiverne i den sivile ytre etat som sier det samme. Slik ser det ut til at den sivile ytre etat er noe mer likhetsorientert enn de andre virksomhetsområdene, hvor hver tredje arbeidsgiver mener at fire lønnstrinn eller mindre er det meste som bør gis. Som med spørsmålet om hva som er et vanlig tillegg, er det også stor usikkerhet omkring dette spørsmålet. Hver tiende arbeidsgiver er usikker på hva de faktisk mener bør være det høyeste tillegget, og i departementene er faktisk hver fjerde arbeidsgiver usikker.

Figur 3.11 Hva mener partene bør være det høyeste tillegget som noen får ved 2.3.3-forhandlinger? (n=195 og n=733)



På arbeidstakersiden er det Akademikerne som skiller seg ut ved å ha tilnærmet samme svarprofil som arbeidsgiverne. Om lag halvparten av YS og UHO sine tillitsvalgte mener at fire lønnstrinn eller mindre bør være det høyeste, mens syv at ti LO-tillitsvalgte mener det samme. For YS og UHO er andelene som sier fire og fem lønnstrinn eller mer jevnstore. Usikkerheten er til stede også blant de tillitsvalgte. Om lag hver tiende tillitsvalgte er usikker, mens hver femte UHO-tillitsvalgte er usikker på spørsmålet. At en så stor del av partene er usikre, kan muligens forklares med at de faktisk ikke har tenkt over problemstillingen, eller det er mer pragmatiske årsaker, som at man ønsker å ta stilling til hvert enkelt tilfelle om hvor langt differensieringen kan gå.

Oppsummering

- Seks av ti arbeidsgivere sier at fem lønnstrinn eller mer bør være det største tilleggget noen oppnår lokalt. Den sivile ytre etat er mest restriktiv, mens sentraladministrasjonen utenfor departementene er minst restriktiv.
- Fire av ti tillitsvalgte sier at fem lønnstrinn eller mer bør være det største tilleggget noen oppnår lokalt. Akademikerne er minst restriktive med hensyn til det høyeste tilleggget, mens LO er mest restriktive.
- Usikkerheten på spørsmålet er stort, noe som kan ha sammenheng med at de ikke tar stilling til på prinsipielt grunnlag, men snarere vurderer hvert enkelt tilfelle.

3.9 Sammendrag

Ut fra tilbakemeldingene på partenes egne mål for forhandlingene danner det seg nokså klare mønstre mellom det å premiere og det å fordele mellom tilsatte/medlemmer. Arbeidsgivernes fremste mål med den lokale lønnsdannelsen er å belønne eller beholde enkeltpersoner, mens stillingsgrupperelaterte mål er mindre prioritert. De lokale arbeidsgiverne er av den oppfatning at generell likelønn, lavlønn og relasjoner mellom stillingsgrupper bør løses sentralt i forhandlingssystemet. Samtidig sier de at likelønn mellom kvinner og menn bør være et viktig kriterium i den lokale lønnsdannelsen. Trolig kan dette tolkes som at individuell like-lønn mellom kvinner og menn i samme stillinger bør vektlegges lokalt. I om lag halvparten av forhandlingsstedene oppnådde kvinner mer enn prorata av lønns-massen, noe som det var føringer på fra sentralt hold. På den andre siden økte lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i tre av ti forhandlingssteder høsten

2002. Virkemiddelet lokal lønnsdannelse relateres til enkelttilsattes individuelle ferdigheter og egenskaper hos arbeidsgiverne. Fra deres synspunkt er den lokale lønnsdannelsen på denne måten med på å støtte oppunder virksomhetens overordnede mål. Fordelingsdimensjonen er hos arbeidsgiverne knyttet til å utjevne skjevheter for enkeltpersoner, ikke for stillingsgrupper.

Som forventet var målstrukturen mer variert på den andre siden av forhandlingsbordet. Mellom det å premiere individuelt og å fordele ut fra et likhetsperspektiv, danner Akademikerne og LO ytterpunktene. LO-tillitsvalgte har i sterkere grad som mål å fordele mellom de tilsatte lokalt, mens Akademikernes legger seg nærmere arbeidsgivernes mål om individuell premiering. UHO og YS er nærmere LO på fordelingsdimensjonen, men noe nærmere Akademikerne på premieringsdimensjonen.

Denne variasjonen kommer også frem når det blir spurt om hva som skal være et vanlig eller hva som skal være det høyeste tillegg som bør gis lokalt. Arbeidsgiverne og Akademikerne mener i større grad enn UHO, YS og LO sine tillitsvalgte at «normaltillegget» bør være større (og dermed at færre får tillegg), og at tilsatte godt kunne oppnå over fem lønnstrinn. Toleransen for lønnsdifferensiering er dermed størst blant arbeidsgiverne og Akademikerne. Dette kommer også frem i spørsmålsstillingen rundt partenes foretrukne fordelingsprofil. Mens arbeidsgiverne og Akademikerne enten mener at fordelingsprofilen fra 2002 var passende eller at færre tilsatte heller burde få større tillegg, har UHO, YS og LO langt flere tillitsvalgte som mener at flere tilsatte burde få mindre tillegg. For disse tre organisasjonene var det mange tillitsvalgte som mente at potten ble fordelt for selektivt høsten 2002, og at den snarere skulle ha nådd ut til flere tilsatte, men da også med mindre tillegg til den enkelte.

Derimot er partene overraskende samstemte i synet på hvilke kriterier som bør legges til grunn for de lokale lønnstilleggene. Ut fra hva man mente burde være de viktigste kriteriene, viser det seg at partene i all hovedsak nevner de samme kriteriene.

Topp fem-kriterier som arbeidsgivere og tillitsvalgte mener bør vektlegges i de lokale forhandlingene.

Arbeidsgiverne samlet

Gode arbeidsresultater
Faglig dyktighet
Gode lederegenskaper
Likelønn mellom kvinner og menn
Omstillingsevne

Tillitsvalgte samlet

Likelønn mellom kvinner og menn
Faglig dyktighet
Gode arbeidsresultater
Flink til å kommunisere /samarbeide
Gode lederegenskaper

Forskjellen mellom organisasjonene er også overraskende liten. UHO og Akademikerne tenderer i noe større grad til å trekke inn utdanningskriteriet, mens YS

og LO mener gode lederegenskaper bør gi lokale lønnsopprykk. I tillegg står like-lønnsargumentet sterkt hos de tillitsvalgte. Faglig dyktighet og gode arbeidsresultater er alle enige om skal veie tungt for lokale tillegg, og det ser snarere ut til at den største forskjellen i partenes holdninger er hvor mye dette skal gi i økonomisk uttelling. Samlet sett ser det ut til at man er mer enige om *hva* som bør gi uttelling enn om *hvor mye* dette bør gi i uttelling. Hvor mye det faktisk ga i uttelling, skal vi komme tilbake til senere, men først skal vi se litt nærmere på selve forhandlingsprosessen.

4 Forberedelse og gjennomføring av lokale forhandlinger

Dette kapittelet går nærmere inn på hvordan partene forbereder seg til og gjennomfører de lokale forhandlingene i det statlige tariffområdet. I *forberedelsesfasen* er vi i første rekke ute etter å se nærmere på arbeidet som gjøres før man setter seg ved forhandlingsbordet. Hvilke beregninger gjøres, hvilken informasjon har partene forut for forhandlingene, hvilke prioriteringer blir foretatt, hvem har innflytelse på prioriteringene – og, ikke minst, hvordan var kravene fordelt mellom arbeidsgiver og organisasjonene? Deretter vil vi gå litt nærmere inn på *forhandlingsprosessen* som beskriver forhandlingenes forløp, hvordan potten ble fordelt, hvor mange forhandlingsmøter man hadde, hvilke virkemidler som ble tatt i bruk, tid- og ressursforbruk, etc. I kapittelets siste avsnitt vil vi se nærmere på de lokale partenes *vurderinger* av forhandlingsprosessen, om de syntes 2002-forhandlingene avvek mye fra tidligere forhandlinger, om prosessen gikk lettere med en større pott.

I tillegg til de årlige lokale forhandlingene (2.3.3-forhandlingene), innehar Hovedtariffavtalen også bestemmelser om lokale forhandlinger på særskilt grunnlag (2.3.4-forhandlinger) og lokale bestemmelser om produktivitetsavtale/effektiviseringstiltak (2.3.5-forhandlinger). Vi skal i dette kapittelet ikke komme nærmere inn på disse to forhandlingsmulighetene, men konsentrere oss om de årlige lokale forhandlingene som ble gjennomført i 2002.

4.1 Forberedelsesfasen

I de påfølgende avsnittene skal vi se nærmere på hvorledes de lokale partene forbereder seg til forhandlingene. Hvilke beregninger som gjøres i forkant og hvordan man har samlet inn og prioritert mellom kravene, er noen av spørsmålene vi søker å få svar på. Vi er ute etter å avdekke variasjoner og likhetstrekk mellom de statlige virksomhetsområdene og mellom organisasjonene. Prioriterer organisasjonene og virksomhetsområdene sine krav før forhandlingene starter, eller er det slik at alle kravene legges på forhandlingsbordet uten prioritering? Tilsvarende er vi ute etter å se om det er seleksjonsmekanismer som kan påvirke hvilke krav som blir fremmet overfor arbeidsgiver. Er det slik at kvinner i mindre grad enn menn sender inn krav om lokale tillegg? Eller er det andre kjennetegn ved de som fremmer krav i mindre grad enn andre?

Økonomiske beregninger

Som det fremkom i kapittel 2, er det tre forskjellige finansieringsmuligheter for de årlige 2.3.3-forhandlingene:

- Partene sentralt avsetter midler.
- Lønnsendringer ved skifte av arbeidstakere (resirkulerte midler).
- Arbeidsgiver legger til egne midler.

Vi ønsket her å vite om den samlede lokale potten er kjent for samtlige forhandlingsparter *før* forhandlingene starter opp. Nittiåtte prosent av de tillitsvalgte svarte at de visste pottens størrelse, mens en tilsvarende andel av arbeidsgiverne oppga at de informerte om pottens størrelse. Det er derfor kun en marginal andel av de som skal forhandle som ikke vet hvor mange penger det er i den lokale potten, før forhandlingene starter.

Fordi man vet hvor mange penger som er til fordeling, er det av interesse for organisasjonene å beregne «sin del» av potten. Disse beregningene kalles prorata, hvor man forsøker å finne sin forholdsmessige andel. To av tre tillitsvalgte i vår undersøkelse foretok slike prorata-beregninger. Forskjellene mellom organisasjonene er små. Prorata-beregninger gjøres i samtlige organisasjoner. Blant de som ikke selv foretok egne prorata-beregninger, viste det seg at noen tillitsvalgte likevel gjorde slike beregninger sammen med arbeidsgiver.

Årsaken til at organisasjonene utfører prorata-beregninger er nokså klare. De sentralt avsatte midlene beregnes på grunnlag av lønsmassen i den enkelte virksomhet. Argumentet er at den lokale potten som lønsmassen har fremskaffet, også skal distribueres tilbake til lønsmassen som har skapt den. På denne måten forsøker man å sørge for at det som medlemmenes lønnsmasse har fremskaffet, også skal komme medlemmene til gode. I det statlige tariffområdet finnes det tradisjoner for å fordele midler etter prorata-prinsippet. Blant annet ved forberedende forhandlinger «pottes» midlene som oftest ut på denne måten. Slik ligger det normative føringer på at fordelingene mellom ulike enheter skal skje med denne fordelingsnøkkelen (Bråten 2002). For å se om prorata-argumentet ble brukt i forhandlingene, spurte vi arbeidsgiverne om dette. Femtifem prosent av arbeidsgiverne bekreftet at organisasjonene hadde brukt argumentet under selve forhandlingene.

De sentrale parter la føringer på at kvinner bør, og virksomhetenes behov for høyskole-/langtidsutdannet personell burde, gi uttelling ved forhandlingene i 2002. Den kjønnsbetingede føringen ble gitt som en tilrådd prorata-føring. På denne måten var føringen som gjaldt kvinner sterk, mens utdanningsføringen skulle ses i lys av virksomhetenes behov. For å finne ut hvor mye vekt de lokale arbeidsgiverne la på disse føringene, spurte vi om de faktisk hadde foretatt beregninger på dem. Her viste det seg at to av tre arbeidsgivere hadde gjennomført beregninger

på de sentrale føringene, og det var små forskjeller mellom de statlige virksomhetsområdene.

Oppsummering

- Tilnærmet alle parter vet hvor mye penger det ligger i potten før forhandlingene starter.
- To av tre tillitsvalgte oppgir at de utfører prorata-beregninger. Det er ingen forskjeller mellom organisasjonene på det å beregne prorata.
- Godt over halvparten av arbeidsgiverne bekreftet at organisasjonene brukte prorata-argumentet under forhandlingene.
- To av tre arbeidsgivere har foretatt analyser knyttet til de sentrale føringer (kvinner og utdanning) før forhandlingene startet.

Utforming av krav

Et viktig gjøremål i forberedelsene er å utforme krav blant tilsatte og medlemmer. På arbeidsgiversiden viste det seg at ni av ti virksomheter hadde lister over tilsatte de ønsket å prioritere før forhandlingene startet opp. Tilsvarende viste det seg at ni av ti tillitsvalgte hadde satt opp lister over de prioriterte medlemmene. Hva kan vi si om de som ikke foretok prioriteringer?

For det første er det organisasjoner med få medlemmer som ikke prioriterer i forkant av forhandlingene. Akademikerne og UHO har flest tillitsvalgte som ikke har prioritert mellom kravene i forkant. Går vi litt bak hovedsammenslutningene, er det forbundene som er spredt, med få medlemmer i mange forhandlingssteder, som stiller uten prioriterte lister. Andre kjennetegn er at tillitsvalgte uten forhandlingserfaring eller med ett års erfaring i mindre grad stiller med prioriterte lister enn de mer erfarne forhandlere.

På arbeidsgiversiden er det i den sivile ytre etat og i FOU-sektoren vi finner virksomheter som ikke prioriterer kravene i forkant. Vi kan tenke oss flere forklaringer på dette. For det første kan kriteriene for tillegg være såpass klart definerte i lønnspolitikken at en slik intern prioritering ikke er nødvendig. For det andre kan arbeidsgivernes forhandlingsstrategi være at de tar utgangspunkt i organisasjonenes krav og deretter foretar en prioritering. For det tredje kan de reelle forhandlingene i stor utstrekning ha skjedd preliminært, slik at det kan ha vært foretatt prioriteringer i forkant, lenger ned i virksomheten. For det fjerde kan det forklares med at arbeidsgiverne uten prioriterte lister ikke legger like mye vekt på

forarbeidet i forhandlingene, og dermed heller ikke bruker ressurser på å sette opp prioriterte kravlister over tilsatte som de mener bør gis tillegg.

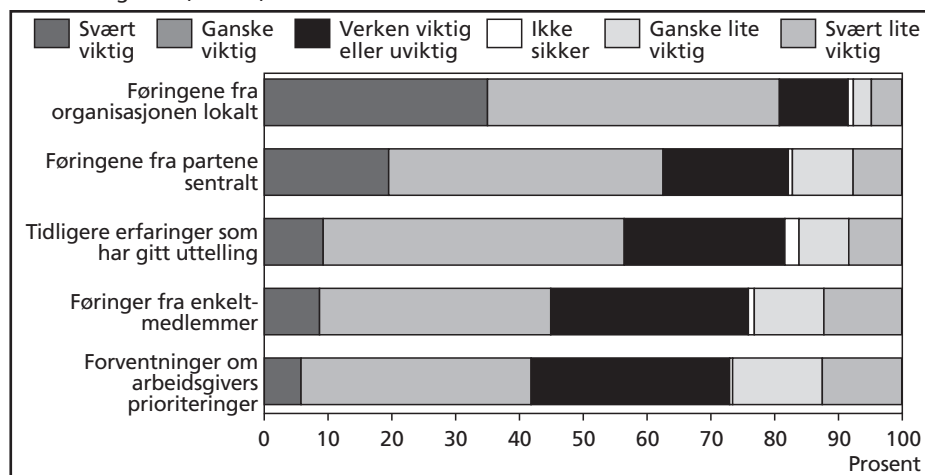
- Ni av ti tillitsvalgte og ni av ti arbeidsgivere utarbeider lister over prioriterte medlemmer og tilsatte.

Føring og kravutforming hos organisasjonene

Vi skal videre se på hvilke føringar de tillitsvalgte mente var vesentlige for prioritering mellom medlemmene. Kort og godt: hva er det som leder til at noen medlemmer blir prioritert foran andre? Slik prøver vi å se hva det er som danner et legitimt grunnlag for forhandlingsmandatet, og hvilke rettesnorer de som skal forhandle på vegne av medlemmene har å holde seg til. Vi ba de tillitsvalgte ta stilling til hvordan ulike aktører og erfaringer påvirket utformingen av prioriteringene i forkant av forhandlingene.

Det er de organisatoriske føringene lokalt og sentralt som sterkest påvirker hvordan organisasjonene lokalt prioriterer sine krav. Medlemsmøter, forhandlingsutvalgets innstillinger og så videre synes å være den sterkeste rettesnoren for prioriteringene. Deretter ser man at de sentrale føringene tillegges vekt, mens forventninger om hva arbeidsgiver skal prioritere vektlegges minst. På samme måte blir heller ikke enkeltmedlemmers føringar tillagt så mye vekt. Det er her svært små forskjeller mellom organisasjonene på hvordan de prioriterer sine krav. Den eneste organisasjonen som skiller seg ut, er UHO, som legger langt større vekt på de sentrale føringene enn de andre organisasjonene (ikke vist). Dette kan ha sammenheng

Figur 4.1 Hvilke føringar er viktige for organisasjonens prioritering av medlemmenes krav før forhandlingene? (n=631)



med at utdanning var en sentral føring i 2002. For de andre organisasjonene er det marginale forskjeller.

Ni av ti LO- og YS-tillitsvalgte rapporterte at det ble benyttet standardiserte skjemaer for selve kravene, som medlemmene selv fylte ut, mens åtte av ti hos UHO og Akademikerne rapporterte det samme. De aller fleste som fremmet krav lokalt gjorde det på ferdigdefinerte skjemaer. Derimot viser det seg at UHO- og Akademiker-tillitsvalgte er noe mer involvert i selve utformingen av kravene på vegne av det enkelte medlem, eller ved at de formulerer kravet på vegne av medlemmet (ikke vist).

Oppsummering

- Lokale og sentrale føringer fra egne organisasjoner tillegges størst vekt hos de tillitsvalgte som skal forhandle, mens forventninger om arbeidsgivers prioriteringer vektlegges minst.
- De aller fleste krav blir utformet av medlemmet selv på ferdigbestemte skjemaer. UHO- og Akademiker-tillitsvalgte er noe mer involvert i utformingen av kravet til det enkelte medlem.

Seleksjonsmekanismer hos organisasjonene

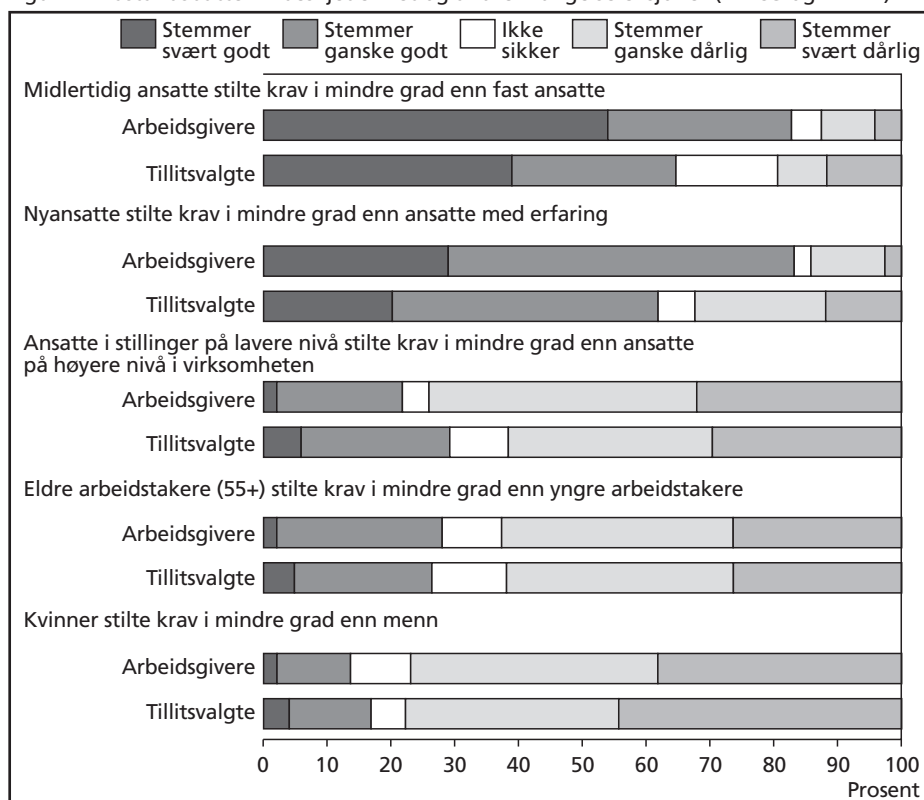
Kravutformingen på arbeidstakersiden skjer i stor utrekning ved at medlemmene sender inn sine krav til sine tillitsvalgte. Vi skal se om det er noen seleksjonsmekanismer som fører til at noen medlemmer avstår fra å sende inn egne krav, eller ved at de tillitsvalgte ikke fremmer medlemmets krav ovenfor arbeidsgiver. Fra tidligere undersøkelser vet vi at det er store variasjoner mellom forhandlingsstedene i hvilken grad medlemmene sender inn egne krav (Bråten 2002).

Vi ba de tillitsvalgte om å ta stilling til noen påstander omkring medlemmene. Tilsvarende gikk spørsmålet til arbeidsgiverne, som skulle ta stilling til de samme kjennetegnene, men da ut fra organisasjonenes krav i første forhandlingsrunde. Dersom det er store avvik mellom arbeidsgivernes svar og de tillitsvalgtes svar, kan det tyde på at enkelte medlemmer falt ut i den interne prioriteringen eller at disse medlemmene var utelatt fra kravlistene som ble presentert i første forhandlingsmøte. Forskjellene i svarprofil mellom partene er derfor av interesse. Ett av kjennetegnene vi var ute etter å måle, var om kvinner i mindre grad enn menn sendte inn krav til forhandlingene. Vi ba derfor tillitsvalgte ta stilling til om det stemte at «kvinner stilte krav i mindre grad enn menn». Andre kjennetegn vi var ute etter å måle, var arbeidstilknytning i form av fast eller midlertidig stilling, nytilsatte versus seniorer med lang fartstid, alder og plass i stillingshierarkiet.

Figur 4.2 leses på den måten at jo høyere andel som sier seg enig i påstanden (stemmer svært godt eller stemmer ganske godt), desto større støtte får vi for at det er hold i påstanden. For det første ser vi at arbeidsgivere og tillitsvalgte er enige om at *midlertidig tilsatte* sender inn krav i mindre grad enn fast tilsatte. Vi ser også at de tillitsvalgte i større grad enn arbeidsgiverne uttrykker usikkerhet omkring påstanden, noe som kan ha sammenheng med at man ikke vet om medlemmet er fast ansatt, i vikariat eller i annen tidsavgrenset tilknytning. Forskjellene i svarprofil mellom tillitsvalgte og arbeidsgiver kan åpne for fortolkninger om at midlertidige muligens blir nedprioritert i organisasjonene forut for forhandlingene.

På samme måte får vi støtte for at *nytilsatte* i mindre grad sender inn krav enn tilsatte med lengre fartstid i organisasjonen. Én forklaring kan være at de nytilsatte nylig har blitt plassert med lønnsbetingelser av arbeidsgiver, og dermed heller ikke «står for tur» for lokale tillegg. En normativ regulering er her trolig nokså sterkt utbredt både hos arbeidsgivere, de tillitsvalgte og ikke minst hos det enkelte medlem selv. For nytilsatte er det også åpninger i HTA (2.3.8) som gir arbeidsgiver mulighet til å justere lønn for nytilsatte etter prøvetidens utløp (6 mnd).

Figur 4.2 Påstandsbatteri – beskjedenhets og andre mulige seleksjoner (n=193 og n=724)



Derimot får vi liten støtte for at tilsatte i stillinger høyere opp i hierarkiet fremmer krav i større utstrekning enn tilsatte nedover i systemet. Også her har de lokale partene tilnærmet lik svarprofil, når vi korrigerer for noe usikkerhet på arbeidstakersiden. På samme måte får vi liten støtte for påstanden om at eldre arbeidstakere (55 år eller mer) i mindre grad enn yngre arbeidstakere stiller krav ved forhandlingene. Her er svarprofilene tilnærmet identiske. Det er lite som tyder på at de tillitsvalgte nedprioriterer kravene fra de eldste medlemmene.

Minst støtte får vi når vi spør de lokale aktørene om kvinner er mer tilbakeholdne enn menn. Igjen er svarprofilene til partene tilnærmet identiske. Det er kun en marginal andel som gir oss støtte for påstanden. Den store majoriteten mener det er feil å påstå at kvinner i mindre grad enn menn fremmer krav i forhandlingene.

Samlet får vi liten støtte for at kvinner, eldre eller tilsatte lenger ned i stillingshierarkiet ikke sender inn krav til sin organisasjon eller blir silt ut i den interne prioriteringen som tillitsvalgte foretar blant medlemmer forut forhandlingene. Derimot kan det se ut til at nytilsatte og tilsatte med midlertidig tilknytning har en noe større beskjedenhet med hensyn til å reise krav om lokale tillegg. Forskjellen i svarprofil mellom arbeidsgivere og de tillitsvalgte kan tyde på at det kan ha skjedd en nedprioritering av de nytilsatte og midlertidig ansatte fra organisasjonenes side.

- Det er ikke slik at kvinner, eldre og tilsatte i lavere stillinger er mer tilbakeholdne med å fremme krav enn andre. Derimot er dette tilfellet for midlertidig tilsatte og nytilsatte.

Kravutforming hos arbeidsgiverne

Når det gjelder arbeidsgiversidens forberedelser, skjer disse som oftest i følgende rekkefølge. Først søker man å klarlegge de generelle prioriteringene, som går mer på overordnet nivå for virksomheten. Casestudier viser at dette skjer uten at man trekker prioriteringene ned på individnivå. Som oftest er den øverste ledelsen med i arbeidet, i enkelte virksomheter trekkes også organisasjonene inn i drøftingene. Arbeidsgivernes prioriteringer koples her også opp mot egen virksomhetsplan og personalplan. Eksempler på overordnede forhold kan være stor turnover eller at spesielle avdelinger eller områder i virksomheten skal prioriteres (Seip 2002).

Mellomlederne trekkes mer inn i den påfølgende fasen. I fire av fem statlige virksomheter setter mellomlederne opp lister over tilsatte som de mener burde prioriteres. I hovedsak er det enkeltindivider som prioriteres, men det forekommer også gruppebaserte krav fra arbeidsgiver. Etter at mellomlederne har foretatt sine prioriteringer, setter personaladministrasjonen opp det samlede tilbudet fra arbeidsgiver side.

I forrige kapittel så vi at arbeidsgiversiden hadde et klart individuelt perspektiv, hvor målene med de lokale forhandlingene var å belønne eller beholde enkeltpersoner som gjorde en særskilt innsats. Casestudier viser derimot at det også er en viss grad av stillings- og gruppeorientering til stede i forberedelsesfasen (Seip 2002). Vi spurte derfor våre arbeidsgivere om deres prioriterte krav. Tre av fire arbeidsgivere svarte at deres prioriterte krav gjaldt enkeltpersoner, mens hver fjerde arbeidsgiver trakk inn stillingsgruppedimensjonen når de fremmet sine krav. Arbeidsgivere som fremmet krav ut fra stillingsgrupper, viste seg å ha flere tilsatte i stillinger på lønnsspenn enn arbeidsgiverne som fremmet krav på enkeltpersoner. Det kan dermed se ut til at de har en mer gruppeorientert tenkning rundt stillinger som ikke får lønnsuttelling som en følge av ansiennitetsopprykk. For å sikre en viss lønnsutvikling for alle og opprettholde balansen mellom stillinger på lønnsspenn og på lønnsramme, kan det se ut til at arbeidsgiverne i sterkere grad har en gruppetenkning rundt stillinger uten ansiennitetsuttelling.

Oppsummering

- Utformingen av overordnede prioriteringer hos arbeidsgiverne starter som oftest høyt oppe i organisasjonen.
- Mellomlederne er ofte med på å foreslå og prioritere hvilke tilsatte som bør få lønnsopprykk i de lokale forhandlingene.
- Sterkest gruppeorientering på arbeidsgivernes krav er i virksomheter med mange tilsatte i stillinger på lønnsspenn (stillinger uten ansiennitetstillegg).

Prioriterte krav og omforent lønnspolitik

Hovedtariffavtalen forutsetter at det skal være en lokal plattform eller felles grunnlag for de årlige lokale forhandlingene – en omforent felles lønnspolitik. Denne plattformen baserer seg på dokumenter eller standpunkter som partene lokalt er enige om, uten at dette har status som en formell avtale. Vi ba derfor partene ta stilling til hvordan deres egne prioriterte krav sto i samsvar med den omforente lønnspolitikken. Dette vises i figur 4.3.

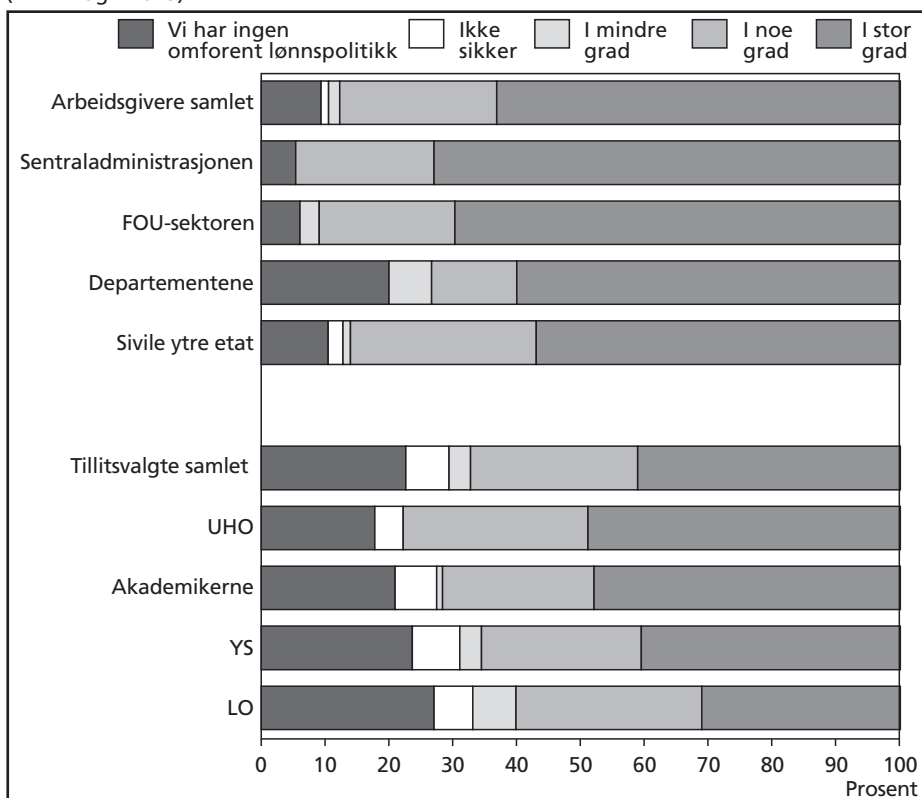
Det er store forskjeller mellom partene i hvorvidt de faktisk har en omforent lønnspolitik. Hver fjerde tillitsvalgte sier at de ikke har det, mens hver tiende arbeidsgiver melder det samme. Usikkerheten er også høyere blant de tillitsvalgte enn på arbeidsgiversiden. Det kan være flere forklaringer på denne store avstanden. For det første kan man ha en omforent lønnspolitik uten at denne er kjent for alle. Dersom de mindre organisasjonene kun stiller opp i forhandlingene, uten å delta i medbestemmelsesorganene, kan noe forklares med dette. Utskiftninger

blant de tillitsvalgte kan også forklare noe, hvor nye tillitsvalgte ikke blir tilstrekkelig informert om den omforente lønnspolitikken. Andre forklaringer kan være at den omforente lønnspolitikken ikke eksisterer som et skriftlig tilgjengelig dokument. Dermed vet heller ikke de tillitsvalgte at man faktisk har en omforent lønnspolitikk ved forhandlingsstedet.

Blant de tillitsvalgte som oppgir at de har en omforent lønnspolitikk og som har sett egne krav i relasjon til denne, er det også forskjeller. Halvparten av UHO og Akademikerne sine tillitsvalgte mener egne prioriteringer i stor grad er i samsvar, mens om lag en tredjedel av LO sine tillitsvalgte mener dette. Man kan muligens tenke seg at LO i sterkere grad har sin egen lokale lønnspolitikk, og at de anser at arbeidsgiverne har sin egen lønnspolitikk. LOs tillitsvalgte legger muligens snarere til grunn et mer tradisjonelt forhandlingsperspektiv enn at dette skal skje omforent.

Arbeidsgiverne ser i langt større grad egne prioriteringer i lys av den omforente lønnspolitikken. Seks av ti arbeidsgivere hevder at deres prioriteringer i stor grad

Figur 4.3 I hvilken grad var de prioriterte krav i samsvar med den omforente lønnspolitikken? (n=171 og n=623)



samsvarer. Det er kun en marginal andel arbeidsgivere som uttrykker usikkerhet eller som sier at egne krav ikke samsvarer med OLP. Arbeidsgiverne identifiserer i større grad enn organisasjonene seg med den omforente lønnspolitikken.

Oppsummering

- Hver fjerde tillitsvalgte sier at man ikke har noen omforent lønnspolitikk, mens hver tiende arbeidsgiver hevder det samme.
- Arbeidsgiverne ser i langt større grad samsvar mellom sine egne prioriteringer og den omforente lønnspolitikken enn det de tillitsvalgte gjør. Det er små forskjeller mellom de statlige virksomhetsområdene.
- UHO og Akademikerne ser i størst grad samsvar med egne prioriteringer og OLP, mens LO i minst grad ser samsvar mellom egne prioriteringer og OLP.

Tid og ressurser til forberedelser

Fordi den lokale potten i 2002 var større enn tidligere, er vi interessert i å kartlegge ressursbruken. Bruker partene mer ressurser i forberedelsene enn tidligere, eller er det de samme ressursene som blir brukt uavhengig av hvor mye penger som ligger i potten?

For det første viser figur 4.4 at det kun er en marginal andel som oppgir at det ble brukt mindre tid og ressurser til forberedelser enn ved tidligere oppgjør. I det store og hele oppgir to av tre respondenter at de brukte like mye tid og ressurser som tidligere, mens hver tredje brukte mer tid og ressurser enn tidligere. For majoriteten av de tillitsvalgte og arbeidsgiverne er ressursforbruket det samme, uavhengig av pottens størrelse.

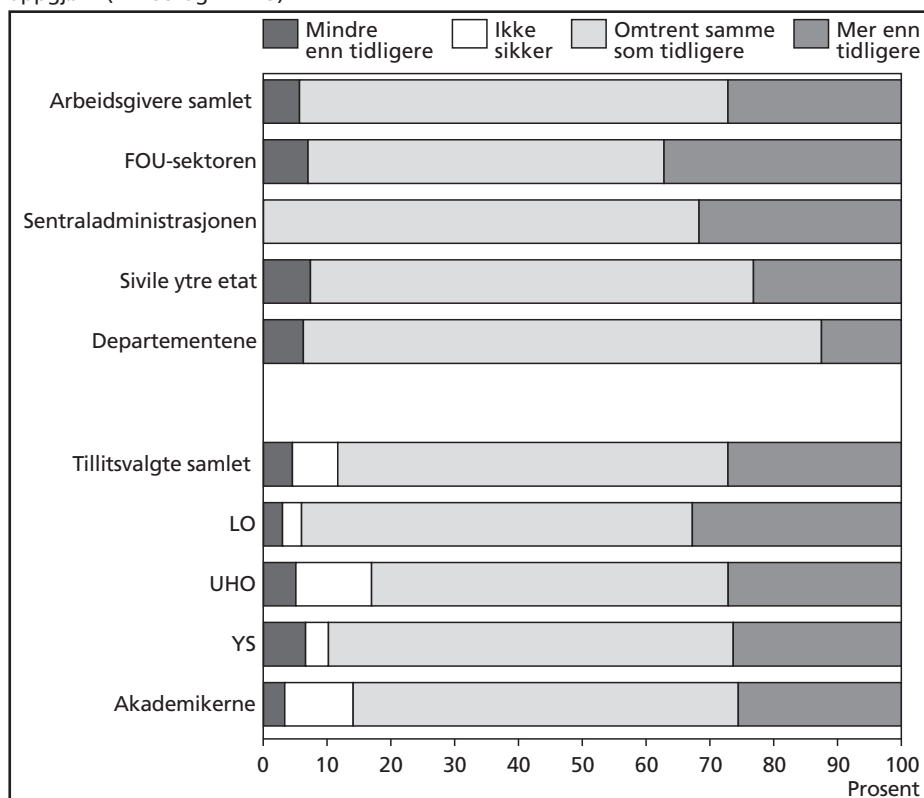
På arbeidsgiversiden brukte FOU-sektoren mer tid og ressurser. Derimot ser vi at det i departementene er en mindre andel som oppga at de brukte mer tid og ressurser. Forskjellene mellom organisasjonene er små. Det er en svak tendens til at LO-tillitsvalgte sier at de brukte mer tid og ressurser enn de andre organisasjonene. Derimot viser det seg at det er de største organisasjonene som har brukt mer tid og ressurser enn tidligere (ikke vist). Hvor mange medlemmer man forhandlet på vegne av, synes å påvirke ressursbruken. Dette gjelder også på arbeidsgiversiden, jo flere tilsatte det var i forhandlingsområdet, desto høyere er andelen blant arbeidsgiverne som sier at de brukte mer tid og ressurser enn ved tidligere forhandlinger. Man kan tenke seg flere årsaker til at man forberedte seg grundigere enn tidligere.

Med større lokal pott er det viktigere enn tidligere å «verne» lønnsmassen og påse at medlemmene får de tilleggene som lønnsmassen deres har skapt (prorata-

argumentet) hos organisasjonene. Samtidig forelå det trolig flere krav og større fra medlemmene, ettersom det var kjent at potten i 2002 var langt større enn tidligere. På samme måte kan det ligge større ressursbruk i forberedelsene hos arbeidsgiverne, ettersom man forventer et større press i forhandlingene ved større pott, eller ved at man med en stor pott også har større muligheter til å knytte virksomhetens lønnspolitikk nærmere opp mot virksomhetens mål.

Omforent lønnspolitikk har mindre betydning på partenes forberedelser. Man kan tenke seg at ressursforbruket var mer stabilt i virksomheter med en omforent lønnspolitikk. Datamaterialet viser ingen nevneverdig forskjell mellom virksomheter med eller uten OLP og ressursforbruk, verken hos arbeidsgiverne eller blant organisasjonene (ikke vist).

Figur 4.4 Hvor mye tid og ressurser brukte dere til forberedelser i forhold til tidligere 2.3.3-oppgjør? (n=195 og n=729)



Oppsummering

- To av tre tillitsvalgte og arbeidsgivere oppgir at ressursforbruket til forberedelser var det samme som tidligere. Pottens størrelse hadde ingen innvirkning.
- Det er de store forhandlingsstedene og organisasjonene som har en økning i ressursforbruket til forberedelser når potten øker.
- Det er ingen forskjeller i ressursforbruk i forberedelsesfasen ut fra om man hadde en omforent lønnspolitikk.

4.2 Forhandlingsprosessen

I de påfølgende avsnittene skal vi se nærmere på forhandlingsprosessen. Dette for å se om det er forskjeller i forhandlingene forløp. Vi skal se om organisasjonene valgte å forhandle selvstendig eller som en felles hovedsammenslutning. I kapittel 3 kom det frem at om lag en tredjedel av de tillitsvalgte mente at færre tilsatte heller burde få større tillegg. Hvilken strategi har tillitsvalgte som ønsker å oppnå denne fordelingsprofilen? Skiller de seg fra organisasjonene som vil ha en bredere fordeling av potten? Videre skal vi se om det er noen faktorer som synes å fremme eller hemme forhandlingsforløpet.

Forhandlingsmodeller

Det er i hovedsak to forhandlingsmodeller som kan velges på arbeidstakersiden; man kan forhandle ut fra eget forbund, eller kan man forhandle ut fra hovedsammenslutningsmodellen (HSM). Den sistnevnte modellen innebærer at forbund fra samme hovedsammenslutning forhandler under ett, og slik at de opptrer som en enhet både i de lokale forhandlingene og ved en eventuell tvistebehandling. I motsetning til kommunal sektor foregår de årlige lokale forhandlingene i staten stort sett med samtlige forhandlingsberettigede organisasjoner til stede. Ni av ti arbeidsgivere rapporterte at forhandlingene ble gjennomført i fellesmøter i 2001 (Seip 2002). Årsakene til dette er trolig todelt: for det første er det rasjonelt og tidsbesparende, og for det andre sikrer det en viss grad av gjennomsliktighet i forhandlingsrommet. Rasjonalitetstankegangen ligger også til grunn for bruk av hovedsammenslutningsmodellen.

«De sentrale parter *tilrår* at hovedsammenslutningenes medlemsorganisasjoner og eventuelle underavdelinger av disse, fører lokale forhandlinger etter 'hovedsammenslutningsmodellen', slik at organisasjonene under en hovedsammen-

slutning opptrer som en part under de lokale forhandlingene.» (Hovedtariff-avtalens punkt 2.1)

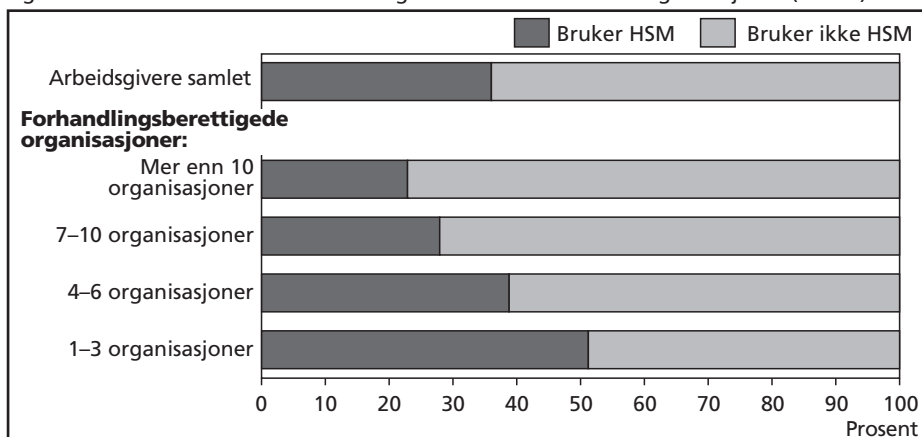
De sentrale parter anbefaler bruk av HSM, og det er flere årsaker til det; færre aktører ved forhandlingsbordet gir mer oversiktlig forhandlingssituasjon. Jo flere organisasjoner som er til stede, desto mer tid- og kostnadskrevende blir de lokale forhandlingene (Seip 2002). Ulempene ved modellen er at de som representerer hovedsammenslutningen under forhandlingene, ikke kjenner det enkelte medlem like godt som forbundets egen representant. Spesielt når man legger vekt på individuelle kjennetegn og personbaserte kriterier kan dette være ett problem. Å forhandle på vegne av andre enn eget forbunds medlemmer, kan også ha sine utfordringer. Man kan for eksempel komme i situasjoner hvor man må prioritere mellom eget forbunds medlemmer og medlemmer fra andre forbund.

Både i 2001 og 2002 oppga 36 prosent av arbeidsgiverne at noen av organisasjonene tok i bruk hovedsammenslutningsmodellen. Derimot er det forskjeller mellom hovedsammenslutningene i 2002. Fire av ti YS- og LO-tillitsvalgte oppga at de brukte modellen, mens hver fjerde Akademiker- og hver femte UHO-tillitsvalgte oppga bruk av forhandlingsmodellen. Samtidig er det usikkerhet blant de tillitsvalgte rundt HSM; en av ti sier at de ikke er sikre på om de brukte modellen.

Mye av rasjonaliteten rundt HSM er at den skal forenkle forhandlingsprosessen, og dermed spare ressurser. Vi skal i figur 4.5 se hvor utbredt bruken av modellen er i lys av hvor mange forhandlingsberettigede organisasjoner det er til stede i forhandlingene.

Effekten er faktisk motsatt av det man skulle forvente. Jo flere organisasjoner med forhandlingsrett i forhandlingsområdet, jo mindre er andelen som bruker HSM. Faktisk ser det ut til at modellen brukes mest der behovet er minst, mens

Figur 4.5 Bruk av hovedsammenslutningsmodellen etter antall organisasjoner (n=186)



man avstår å bruke den der det kan virke nødvendig. Etter virksomhetsområder er det innen FOU-sektoren man bruker modellen minst, mens den ble mest brukt i departementene.

Oppsummering

- I all hovedsak skjer de lokale forhandlingene i fellesmøter med samtlige parter til stede.
- HSM brukes i om lag hvert tredje forhandlingssted i staten. Andelen er stabil.
- Hver tiende tillitsvalgte vet ikke hvilken forhandlingsmodell de bruker.
- HSM brukes mer der det er få organisasjoner enn der det er mange organisasjoner.
- Departementene, som har færrest organisasjoner, melder om størst bruk av HSM, mens FOU-sektoren, som har flest forhandlingsberettigede organisasjoner, melder om minst bruk av HSM.

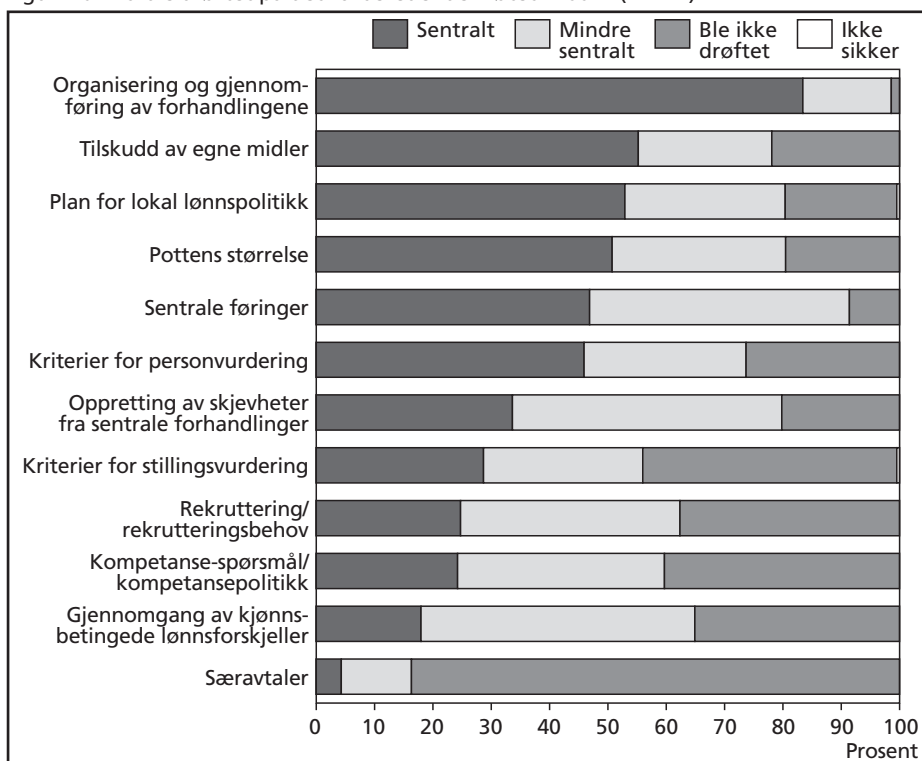
Forberedende møte

Formålet med det forberedende møtet er å avklare overordnede problemstillinger og grunnlaget for forhandlingene, slik at de skal foregå på en så rasjonell måte som mulig. HTAs punkt 2.3.1 skisserer hva som er tema for det forberedende møtet.

«Før de årlige forhandlingene starter, skal det gjennomføres et forberedende møte mellom partene der man gjennomgår forhandlingsgrunnlaget, forhandlingspottens størrelse, hensynet til likestilling m.v og avtaler kravfrist og møteplan for gjennomføringen».

Det er arbeidsgiver som er ansvarlig for at møtet gjennomføres, og i 98 prosent av virksomhetene blir det faktisk gjennomført forberedende møter. Organisering og gjennomføring av selve forhandlingene er oftest de mest sentrale temaene. De økonomiske rammevilkårene i form av pottens størrelse og om virksomheten skyter inn egne midler, er også temaer som ofte blir drøftet. Lokal lønnspolitikk blir også tatt inn i det forberedende møtet. Samtidig ser vi av figur 4.6 at arbeidsgiverne oftere oppgir kriterier for personvurderinger enn kriterier for stillingsvurderinger. Kun hver femte arbeidsgiver sier at kjønnsbetingede lønnsforskjeller blir tatt opp i møtet.

Figur 4.6 Hva ble drøftet på det forberedende møtet i 2001? (n=211)



Forberedende forhandlinger

«Dersom partene på forhandlingsstedet er enige om det, kan det føres forberedende forhandlinger i departementsområder som ikke er eget forhandlingssted. Resultatet av de forberedende forhandlingene kan ikke iverksettes før godkjenning av partene på forhandlingsstedet foreligger.» (Hovedtariffavtalen 2.3.2 e)

Forsvaret med sine 18 000 tilsatte bruker i stor utstrekning forberedende forhandlinger, og Forsvarets Overkommando som forhandlingssted dekker inn 165 enheter hvor det føres forberedende forhandlinger. Tilsvarende kan man tenke seg at statlige virksomheter som er geografisk eller avdelingsmessig spredt, bruker denne muligheten. De forberedende forhandlingene er et viktig virkemiddel fordi de åpner for større fleksibilitet og bidrar til økt desentralisering av forhandlingene. Førtifem prosent av virksomhetene tok i bruk forberedende forhandlinger i 2002. Det er forskjeller mellom virksomhetsområdene, seks av ti FOU-virksomheter fører forberedende forhandlinger, mens fire av ti virksomheter i sentraladministrasjonen

og departementene bruker muligheten. Kun ti prosent av forhandlingsstedene tok i bruk forberedende forhandlinger i 2000 og 2001. En såpass kraftig økning kan tyde på at man søker å flytte mer av lønnsdannelsen lenger ned i organisasjonen enn tidligere.

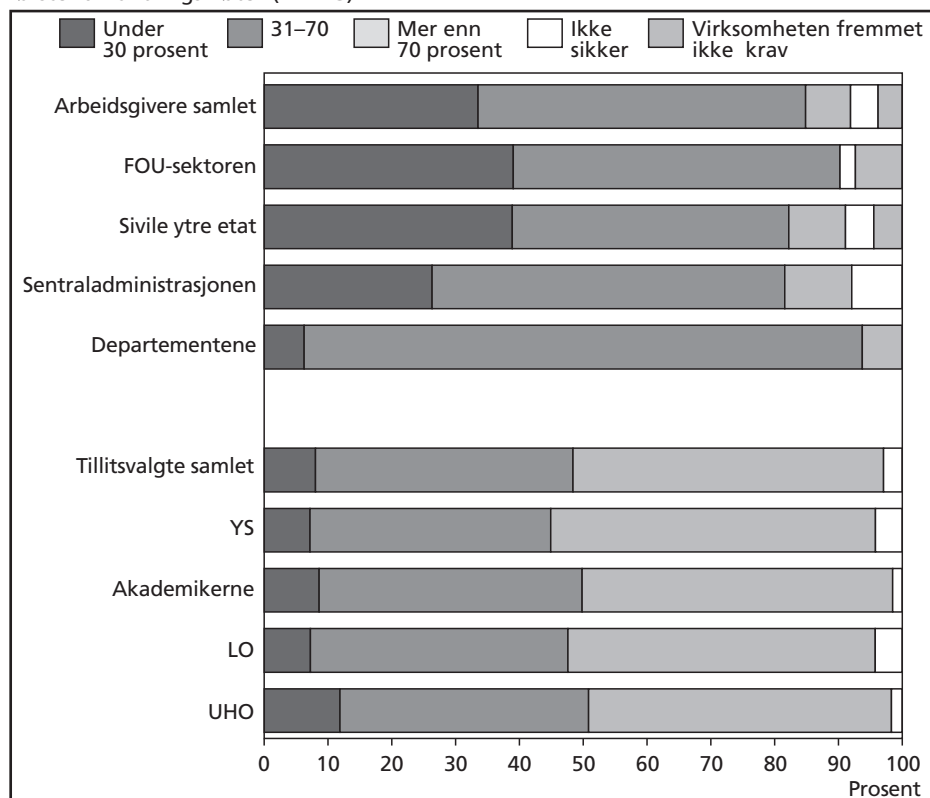
- Forberedende forhandlinger øker betydelig. Mens ett av ti forhandlingssteder tok i bruk forberedende forhandlinger i 2000 og 2001, ble det ført forberedende forhandlinger i litt under halvparten av forhandlingsstedene i 2002.

Kravutlevering i første forhandlingsmøte

Vi skal se nærmere på krav som ble fremmet i det første forhandlingsmøtet mellom partene. Vi er i første rekke ute etter å avdekke hvor stor andel av medlemsmassen de tillitsvalgte har med seg krav på, og i hvilken grad disse avviker fra arbeidsgivernes krav.

Figur 4.7 For hvor stor andel av de tilsatte fremmet *virksomheten* 2.3.3-krav i første forhandlingsmøte? (n=185)

For hvor stor andel av organisasjonens *medlemmer* ble det fremsatt krav om 2.3.3-tillegg i første forhandlingsmøte? (n=723)



Som vist i figur 4.7, er det store forskjeller mellom arbeidsgiverne og tillitsvalgte. Mens en av ti tillitsvalgte sender inn krav på mindre enn 30 prosent av medlemsmassen, viser det seg at hver tredje arbeidsgiver har mindre enn 30 prosent av de tilsatte på sine lister i første forhandlingsmøte. Arbeidsgiverne er mer tilbakeholdne med å fremme krav enn organisasjonene. I den andre enden er forskjellene enda større. Det er kun en marginal andel av arbeidsgiverne som har krav på mer enn 70 prosent av de tilsatte, mens om lag halvparten av de tillitsvalgte reiser krav på vegne av mer enn 70 prosent av sine medlemmer. Noe overdrevet kan man si at halvparten av de tillitsvalgte sendte inn krav om lokale tillegg for nesten hele medlemsmassen (jf figur 4.7).

Organisasjonene

Over halvparten av de tillitsvalgte fremmet krav om lokale tillegg for nesten hele medlemsmassen. Det andre vi legger merke til er at svarprofilen blant organisasjonene er tilnærmet lik i figur 4.7. Det er med andre ord ingen forskjeller mellom organisasjonene i hvordan de reiser sine krav. Men hvorfor sender de tillitsvalgte inn krav for så mange av medlemmene i første forhandlingsrunde?

For det første vil man kunne øke treffsannsynligheten med arbeidsgivers liste ved å sende inn mange krav, det vil si øke muligheten for dobbeltkrav. Ved å fremme mange krav kan organisasjonene også skape seg et «albuerom» gjennom å rette krav på vegne av medlemmer som ikke har fremmet krav selv. På denne måten kan en del av kravene man stiller være «tomme», og man kan senere frafalle dem for å bedre mulighetene for de reelt prioriterte kravene. Dersom de «tomme» kravene likevel går igjennom, er de med på å sikre opprettholdelsen av prorata. En annen mulighet er å sende inn «ankerkrav» på ett medlem man mener ligger godt an til opprykk, for deretter bruke dette som begrunnelse for medlemmer med tilsvarende egenskaper. En tillitsvalgt beskrev det slik (Seip 2002).

«Stiller vi krav på en 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 man da må heve alle.»

Det kan også tenkes at det er vanskelig for tillitsvalgte å foreta reelle prioriteringer mellom nokså like medlemmer, og at de indirekte overlater dette til arbeidsgiver, ved å sende inn mange krav. Sist, men ikke minst, er det slik i de fleste forhandlingsstedene at bordet fanger i første forhandlingsmøte. Man kan ikke komme med krav for medlemmer som ikke ble fremmet i det første forhandlingsmøtet. Slik søker organisasjonene å sikre seg, ved å ha med flest mulig.

Arbeidsgiverne

Arbeidsgivernes kravlister i første forhandlingsmøte er som oftest langt kortere enn de tillitsvalgtes lister. Trolig har det også foregått et skift hos flere lokale arbeidsgivere, ved at de har gått bort fra det å avvente egne krav til de har fått overrakt motpartens krav. Ut fra 2002-tallene er det kun en marginal andel av arbeidsgiverne som ikke selv stiller krav i første forhandlingsrunde.

Mens organisasjonene hadde en lik svarprofil på andel av medlemsmassen med krav, ser vi at det er større forskjeller på arbeidsgiversiden (figur 4.7). Fire av ti FOU-virksomheter og den sivile ytre etat har færre enn 30 prosent av de tilsatte på sine kravlister, mens en av ti departementer hadde tilsvarende korte kravlister. Nesten samtlige departementer fremmet krav for mellom 30 og 70 prosent av de tilsatte. Arbeidsgivernes prioriteringer i forkant har vært langt strengere, og arbeidsgiverne med de strengest prioriterte listene finner vi i FOU-sektoren. Hvorfor sender ikke arbeidsgiverne inn like mange krav som de tillitsvalgte?

For det første er det vanskelig for arbeidsgiverne å fremme «tomme» krav på vegne av virksomheten. Slik sett har ikke arbeidsgiverne samme mulighet som organisasjonene til å skaffe seg albuerom. Ut fra holdningsspørsmålene i forrige kapittel viste det seg også at arbeidsgiverne i langt større grad enn de fleste tillitsvalgte ønsket en selektiv fordeling av potten. Dermed er det ikke i deres interesse å stille krav på vegne av majoriteten av de tilsatte. Å stille med en kortere kravliste setter trolig arbeidsgiverne i en bedre forhandlingsposisjon, fordi de da kan presse organisasjonene til en mer spisset fordeling av medlemmenes krav. På samme måte vil arbeidsgiverne signalisere at de faktisk gir noe til organisasjonene ved å innfri krav som de selv ikke har på sin liste. Dette ville vært vanskelig om de aller fleste tilsatte faktisk sto på arbeidsgivernes kravliste. Casestudier viser at arbeidsgiverne i liten utstrekning har spilt organisasjonene ut mot hverandre, selv om dette er mulig ved selv å ha en svært selektiv strategi. Derimot viser casestudiene at arbeidsgiverne skuer til organisasjonenes mer langsiktige prorata-fordeling når de utarbeider sine krav (Bråten 2002). Å utfordre prorata-prinsippet mellom organisasjonene vil kunne medføre turbulens for arbeidsgiversiden.

Oppsummering

- Arbeidsgiverne har prioritert sine kravlister langt strengere enn de tillitsvalgte i første forhandlingsmøte.
- En marginal andel av arbeidsgiverne reiser krav på vegne av mange tilsatte.
- Over halvparten av de tillitsvalgte sender inn krav for de aller fleste av sine medlemmer.

- Det er ingen forskjeller mellom organisasjonene i hvor stor andel av medlemmene som det fremmes krav om lokale tillegg for.

Fremmer selektivt orienterte tillitsvalgte færre krav?

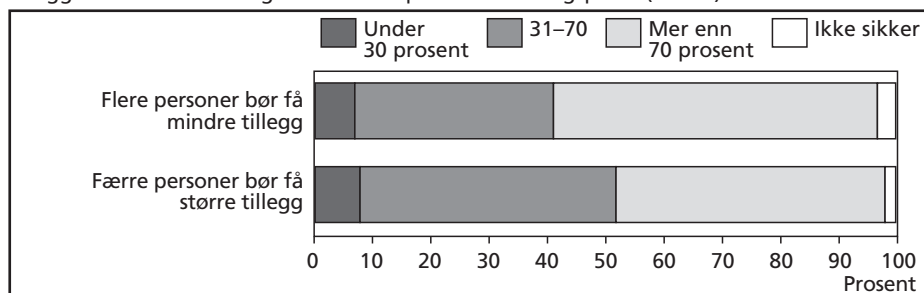
I kapittel 3 kom det frem at en tredjedel av de tillitsvalgte mente at færre tilsatte burde få større tillegg, mens en tredjedel heller mente at flere tilsatte skulle få mindre tillegg. Vi ønsker å vite om de som vil ha en mer selektiv profil er konsekvente, og selv sender inn færre krav enn de som vil fordele potten på flere.

I figur 4.8. viser det seg at forskjellen mellom de som sier at færre personer bør få større tillegg (selektiv fordeling) og de som sier at flere personer heller bør få mindre tillegg (ekstensiv fordeling), er ikke særlig stor. I underkant av halvparten av de som ønsker en mer selektiv fordeling sender inn krav for majoriteten av sine medlemmer. Hva kan forklare at man selv sender inn krav for mange, mens man mener at potten bør fordeles på færre tilsatte?

For det første kan det tolkes som at det er de andre organisasjonenes medlemmer eller de andre tilsatte dette gjelder, og ikke ens egne medlemmer. Slik antar man at egen organisasjon klarer å få ut andeler av den lokale potten som klart overstiger prorata. Dersom man antar at man kun oppnår prorata, vil det være vanskeligere å velge en selektiv strategi. Gitt at man er sikker på å oppnå prorata, vil det enkleste virkemiddelet for å gjennomføre en selektiv strategi være å sende inn krav for få medlemmer – og dermed oppnå store tillegg for disse.

En forklaring på at man sender inn langt flere krav, kan kanskje forklares ut fra egen medlemsmasses forventninger. Gitt at man har signalisert selektiv strategi sentralt eller lokalt, vil man trolig også få et større press fra medlemmene, ettersom de aller fleste vil ha en kraftig lønnsøkning. Slik kan summen bli at man skaper urealistiske forventninger i medlemsmassen, og dermed også får inn mange og høye krav. På lengre sikt kan dette bli en farefull strategi.

Figur 4.8 For hvor stor andel av organisasjonens medlemmer ble det fremsatt krav om 2.3.3-tillegg i første forhandlingsmøte? Etter preferert fordelingsprofil (n=410)



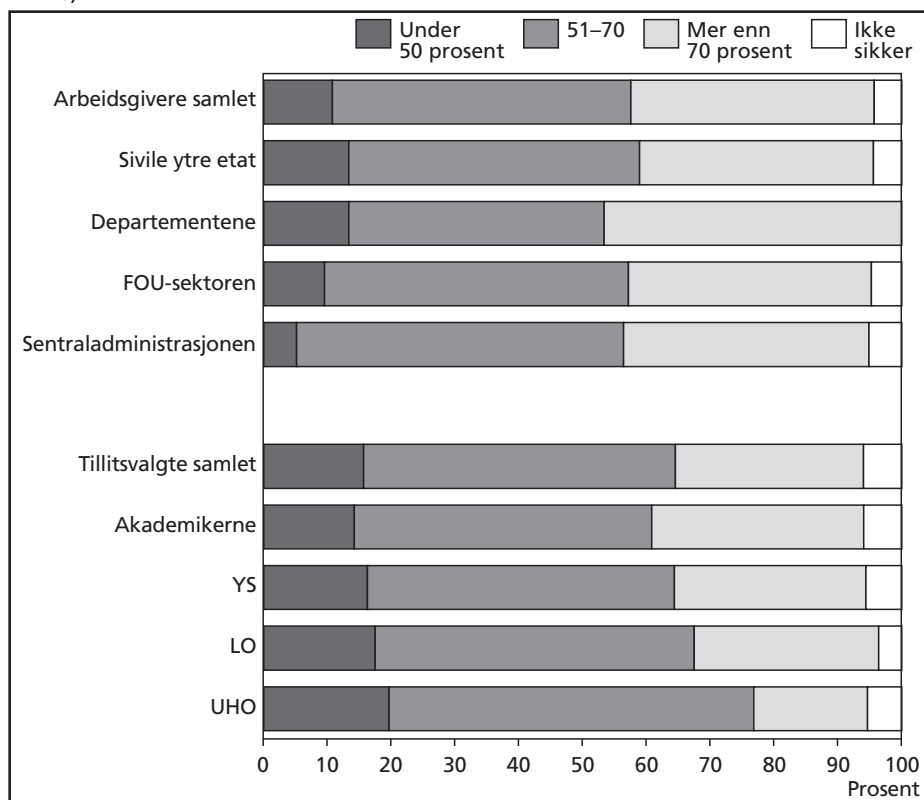
- Det er lite samsvar mellom selektivt orienterte tillitsvalgtes preferanser og egne krav i første forhandlingsrunde.

Pottens fordeling i første forhandlingsmøte

Vi så at arbeidsgiverne hadde langt strengere prioriteringer på sine krav enn de fleste tillitsvalgte. Derfor ønsker vi å se nærmere på hvor stor andel av potten det er som blir fordelt i første omgang av forhandlingene. Andel av potten som går ut i første forhandlingsrunde kan også si noe om antall doble krav, eller krav på tilsatte som fremmes både av arbeidsgiver og av organisasjonene. Arbeidsgiverne har tradisjonelt lagt vekt på første tilbud og første forhandlingsrunde, ettersom det er her de har størst mulighet til å bruke lønn som personalpolitisk virkemiddel (Bråten 2002). En tillitsvalgt sa det slik (op cit):

«Det arbeidsgiver går for i første runde får vi ikke gjort noe med. Dette er 60 prosent av potten og blir stående som resultat. Vi føler også at andre runde er

Figur 4.9 Hvor stor andel av 2.3.3-potten ble disponert i første forhandlingsmøte? (n=186 og n=716)



forhåndsbestemt (20 prosent). Dette tilbudet kommer for raskt etter første runde til at det kan være nøye vurdert. Først de siste 20 prosentene føler vi at det er forhandlinger om.»

Pottens fordeling i første forhandlingsrunde kan si noe om styrkeforholdet mellom de lokale partene. Skal vi tolke den tillitsvalgte rett, kan det at en høy andel av potten blir delt ut i første forhandlingsrunde, tyde på at arbeidsgiverne fikk gjennom sine prioriteringer.

De lokale partene er samstemte i svarprofilene i figur 4.9, åtte av ti tillitsvalgte og åtte av ti lokale arbeidsgivere sier at mer enn halvparten av potten ble fordelt i det første forhandlingsmøtet. Fire av ti arbeidsgivere sier at mer enn 70 prosent av potten forsvant i den første forhandlingsrunden. Spesielt ser vi at departementene, som har færrest antall forhandlingsmøter, i stor utstrekning fordeler potten i første forhandlingsmøte. Det er bare små forskjeller mellom de statlige virksomhetsområdene.

Forskjellen mellom organisasjonene er heller ikke stor, men UHO sier i noe mindre grad at mer enn 70 prosent av potten forsvant i første runde. At såpass stor andel av potten blir distribuert i første forhandlingsmøte, kan ses i sammenheng med at organisasjonene i stor utstrekning har store deler av medlemsmassen liggende inne med krav. Sannsynligheten for å være både på arbeidsgivers og på organisasjonenes liste er stor, og dobbeltkrav kan raskt fordeles.

Oppsummering

- Åtte av ti tillitsvalgte og arbeidsgivere rapporterer at mer enn halvparten av den lokale potten ble fordelt i første forhandlingsmøte.
- Det er små forskjeller mellom de statlige virksomhetsområdene i hvor stor andel av potten som ble fordelt i det første forhandlingsmøtet.

Tilskudd av egne midler

Som nevnt var den sentralt tilførte potten i 2002 langt større enn tidligere. Vi ønsker å se hvordan dette virket inn på de lokale arbeidsgivernes tilskudd av egne midler. Ettersom potten virksomhetene fikk tilført sentralt var stor, kunne man forvente at virksomhetene selv ikke tilførte egne midler.

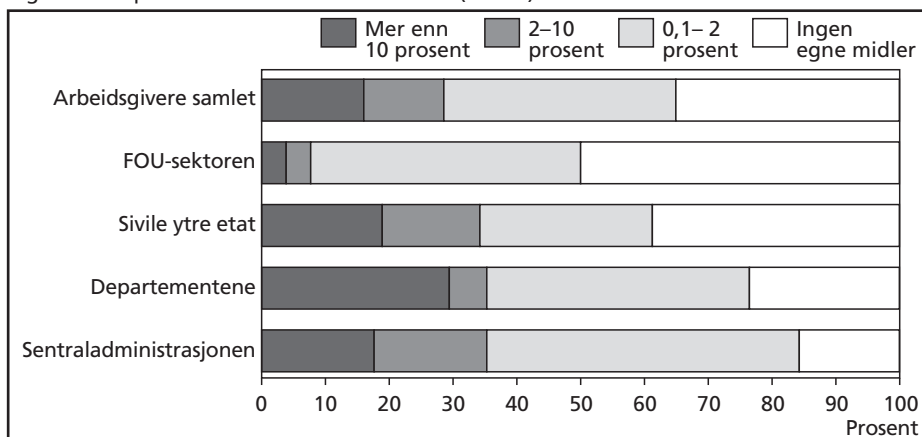
Både i 2000 og 2001, hvor de lokale pottene var langt mindre, oppga 20 prosent av arbeidsgiverne at de hadde skutt inn «mye» egne midler, mens ytterligere 40 prosent hadde skutt inn «litt» (Seip 2002). For den sistnevnte gruppen dreier det seg ofte om mindre beløp som ble lagt til for å få kabalen med lønnstrinn til å gå opp. De som bruker egne midler for å få kabalen til å gå opp, er i denne

sammenhengen mindre interessante. Tilskudd av egne midler er det virkemiddelet arbeidsgiver kan ta i bruk for å sikre at lønnsveksten er høyere i egen virksomhet enn i det statlige tariffområdet for øvrig. Enkelte virksomheter med romslige budsjetter kan ha høyere lønnsvekst enn andre, men de skaper også lønnsglidning, som igjen begrenser mulighetene for friske penger i hele tariffområdet i neste forhandlingsrunde. Sett i sammenheng med den sentralt tilførte potten, utgjør ikke egne midler «mye» penger. I 2002 ble det i gjennomsnitt skutt inn 3,1 prosent av den samlede sentrale potten, men variasjonen mellom virksomhetsområdene er interessant. Hvem brukte mye egne midler, og hvor i det statlige tariffområdet skjedde dette?

Virksomhetene deler seg som vist i figur 4.10 i tre grupper: en tredjedel skyter ikke inn noe egne midler, en tredjedel skyter inn marginalt med egne midler, mens en tredjedel skyter inn mer egne midler. Etter statlig virksomhetsområde er forskjellene langt større. Kun en av ti virksomheter innen FOU-sektoren la til egne midler, mens om lag hver tredje virksomhet skjøt inn egne midler i de tre andre virksomhetsområdene. Ser vi på de som skjøt inn aller mest, mer enn ti prosent av den sentralt tilførte potten, er det igjen forskjeller. Tre av ti departementer tilførte mer enn ti prosent, mens to av ti gjorde det samme i sentraladministrasjonen og den sivile ytre etat. At FOU-sektoren skiller seg så klart fra de andre virksomhetsområdene, kan ha sammenheng med endringer i budsjetteringsprinsippene i sektoren. Mens de andre virksomhetsområdene blir tilført reelle penger, får FOU-sektoren kun beregnet størrelsen på den lokale potten. Midlene er altså allerede tilført disse virksomhetene gjennom de årlige bevilgningene.

Sammenlignet med de 20 prosentene som oppga at de tilførte potten «mye» i 2000 og 2001, er det derfor ingen nedgang i tilførselen av egne midler i 2002.

Figur 4.10 Forhandlingsstedenes rapportering til AAD om egne midler i prosent av sentralt beregnet lokal pott – etter virksomhetsområde (n=231)



Det synes ikke å være noen klar sammenheng mellom det å skyte inn egne midler og den sentralt tilførte pottens størrelse. Årsakene til dette kan være flere. Trolig setter man av midler til dette når budsjettene utarbeides for regnskapsåret. Der- som man har satt av penger i budsjettet, er det også lettere å ta disse i bruk. His- torisk har de sentralt tilførte pengene vært betydelig mindre enn i 2002, og fordi det har vært variasjon, kan det tenkes at arbeidsgiverne sikrer seg ved å dele ut egne midler også ved stor sentralt tilført pott, ettersom de ikke vet hvor stor andel av lønnsveksten som kommer lokalt ved neste tariffrevisjon. Slik sett skal man kanskje være litt forsiktig med å dra for bastante konklusjoner. Går vi bak de stat- lige virksomhetsområdene, viser det seg at det er virksomheter med mange stillin- ger på lønns spenn som oftere skyter inn egne midler. Ettersom stillingene i lønns- spenn ikke har ansiennitetsopprykk, er de mer avhengige av den lokale potten for å sikre lønnsutviklingen. Det kan tyde på at arbeidsgivere med en stor andel av arbeidsstokken i stillinger med spenn derfor tilfører mer egne midler enn arbeids- givere med stor andel av de tilsatte i stillinger på lønnsramme. Sist og ikke minst vil økonomisk romslighet i egne budsjetter spille inn. Slik den statlige forvaltin- gen er organisert, er det klart at departementene har større innflytelse over «pen- gesekken» enn virksomheter lenger ut i statsforvaltningen. Tidligere har det også vært sendt signaler fra fagdepartementene om at utstrakt bruk av egne midler er et signal om at virksomheten har for mye penger (Seip 2002).

Oppsummering

- Hvert tredje forhandlingssted skjøt inn mye egne midler i 2002.
- Den sentralt tilførte pottens størrelse synes å ha mindre påvirkning på om virk- somhetene skyter inn egne midler.
- Det er store forskjeller mellom de statlige virksomhetsområdene i det å legge til egne midler.
- Hvert femte departement la til svært mye egne midler, mens hvert tyvende forhandlingssted i FOU-sektoren gjorde tilsvarende.

4.3 Partenes vurderinger av forhandlingsprosessen

Vi skal i det følgende se på hvordan de tillitsvalgte vurderer forhandlingsklimaet med arbeidsgiver, og ikke minst i forhold til de andre organisasjonene. Gikk de felles forhandlingsmøtene greit, eller var det mye støy og turbulens? På samme måte

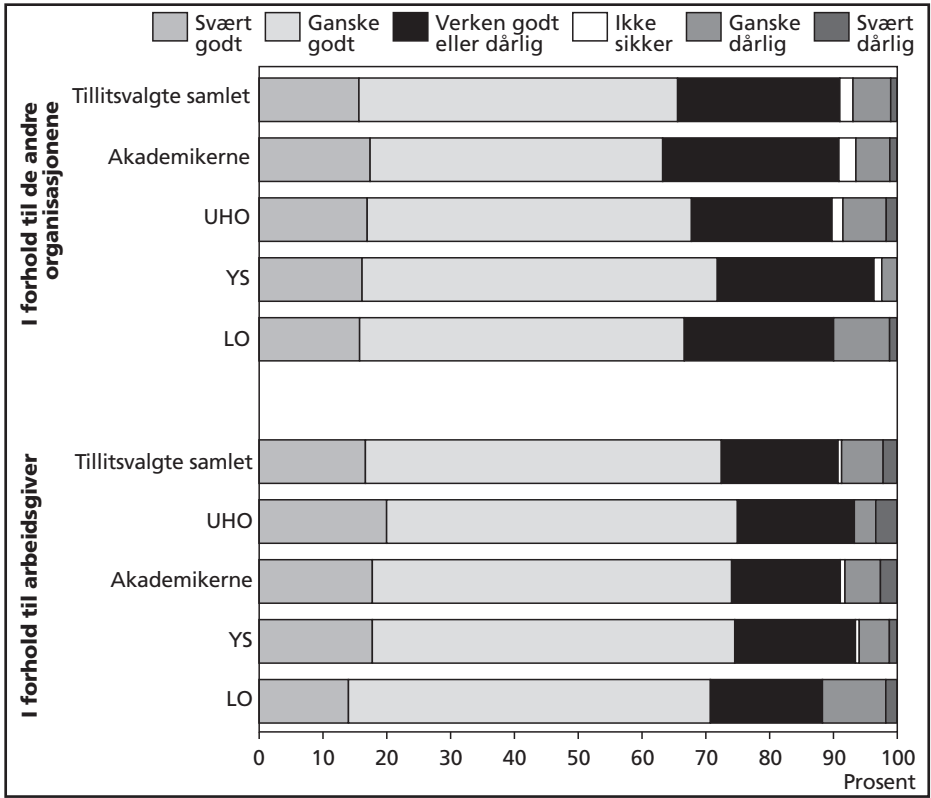
spurte vi partene om det var lettere eller vanskeligere å forhandle med en langt større lokal pott enn tidligere, og i så fall: hvem syntes dette var lettere, og hvem syntes det var vanskeligere?

Relasjonene ved forhandlingsbordet

Tilbakemeldingene fra de tillitsvalgte på spørsmålet om det var mye støy og turbulens i forhandlingsrommet var klart: *nei!* Under ti prosent var misfornøyd med de andre organisasjonene eller med arbeidsgiver, og de misfornøyde er jevnt fordelt mellom organisasjonene. Faktisk sier tre av fire tillitsvalgte at de synes forhandlingsprosessen gikk godt når det gjaldt arbeidsgiver, mens to av tre tillitsvalgte sier det samme om de andre organisasjonene.

Det er marginale forskjeller mellom organisasjonene når de skal beskrive forhandlingsprosessen med arbeidsgiver. Svarprofilen i figur 4.11 er tilnærmet identisk. Tillitsvalgte i departementene er mest fornøyd, mens de tillitsvalgte i FOU-

Figur 4.11 Hvordan gikk forhandlingsprosessen i forhold til arbeidsgiver og de andre organisasjonene? (n=729 og n=729)



sektoren ikke er tilsvarende fornøyd (ikke vist). I forhold til de andre organisasjonene er det også svært små forskjeller mellom virksomhetsområdene (ikke vist).

Går vi bak tallene i figur 4.11 og ser på forhandlingsklimaet etter antall forhandlingsberettigede organisasjoner, finner vi ingen større misnøye i forhandlingssteder med mange organisasjoner. Etter statlig virksomhetsområde er det i departementene vi finner flest som betegner forhandlingsprosessen i forhold til de andre organisasjonene som svært god (ikke vist).

I likhet med andre nyere studier viser vår studie at de lokale forhandlingene i 2002 synes å være preget av samarbeid og harmoni mellom de lokale partene. Bråten (2002) sine sammenligninger av LO-tillitsvalgte i staten og i NAVO-området viser at de NAVO-tillitsvalgte rapporterte om mindre samarbeidsvilje blant arbeidsgiverne enn det de tillitsvalgte i staten opplevde. Dette kan naturlig nok ha sammenheng med at NAVO i motsetning til staten er en medlemsorganisasjon basert på bedriftsvis avtaler, samt at den enkelte virksomhets fortjeneste eller underskudd nok i større grad preger arbeidsgivernes holdninger i privat sektor. Uansett sammenligning er de lokalt tillitsvalgtes tilbakemeldinger ganske klare; forhandlingsklimaet lokalt i staten kan beskrives, alt i alt, som godt.

Oppsummering

- Tre av fire tillitsvalgte er fornøyd med arbeidsgiver i forhandlingene.
- To av tre tillitsvalgte er fornøyd med de andre organisasjonene i forhandlingene.

Var forhandlingene lettere med stor pott?

Har pottens størrelse noen innvirkning på forhandlingsforløpet? Man kan tenke seg at mer penger i potten gjør det enklere for partene å bli enige. Arbeidsgiverne kan lettere oppnå virksomhetens mål, og de tillitsvalgte får ut mer penger lokalt til sine medlemmer. På den andre siden kan man tenke seg motsatte virkninger; mer penger fører til mer press, høyere forventningsnivå blant medlemmer og tilsatte, og til at mer tradisjonelle likhetsorienterte normer settes under press.

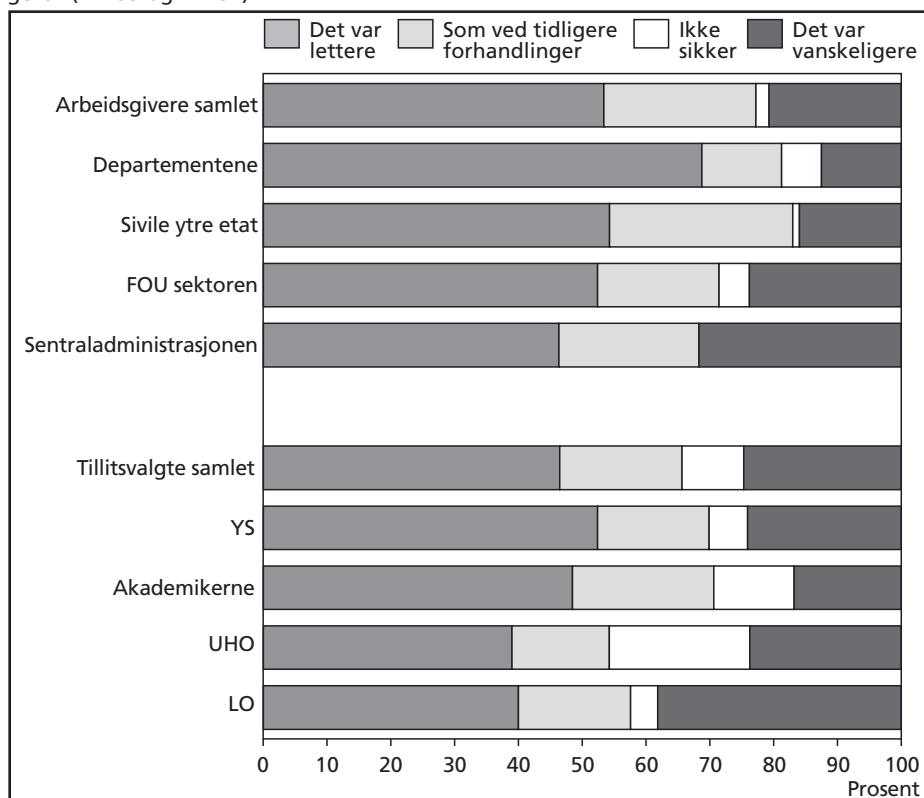
Sammenligner man svarprofilen i figur 4.12 mellom arbeidsgiverne og tillitsvalgte samlet, er denne ganske lik. Omtrent halvparten mente det var enklere med stor pott, en fjerdedel mente at det ikke var noen forskjeller, mens den siste fjerdedelen mente det var vanskeligere. Grovt sett var det dobbelt så mange som mente det var lettere med stor pott enn de som mente det var vanskeligere.

Det er noen forskjeller innad på organisasjonssiden. YS og Akademikerne har de høyeste andelene som mente det var lettere med stor pott, mens LO skiller seg klart ut blant de som mente det var vanskeligere. Nesten fire av ti LO-tillitsvalgte

svarer dette, og andelen som syntes det var vanskeligere, er jevnstor med andelen som mente det var enklere. Ingen av de andre organisasjonene har tilsvarende jevnbyrdighet mellom de to svaralternativene. Dette kan ha sammenheng med at LO hadde de mest likhets- og fordelingsorienterte tillitsvalgte (se kapittel 3). Mye lokale penger kan derfor også medføre press fra arbeidsgiver om større interne forskjeller mellom egne medlemmer. Slik vil det være lettere å fordele når potten er mindre, fordi man da ikke har samme muligheten for lønnsdifferensiering blant medlemmene. Vi ser også at Akademikerne i minst grad sier at det var vanskeligere, noe som også kan ses i lys av deres holdninger til belønning fremfor fordeling.

På arbeidsgiversiden er departementene i en særstilling, ved å si at det var lettere med stor pott. Dette kan kanskje forklares med at de også var i en særstilling ved å skyte inn mye egne midler, og dermed hadde de største lokale pottene. Derimot viser det seg at hvert tredje virksomhetsområde i sentraladministrasjonen mente dette var vanskeligere. Vi finner ingen særskilte kjennetegn på disse virksomhetene.

Figur 4.12 Hvordan var det å gjennomføre 2.3.3-forhandlingene med en større pott enn tidligere? (n=193 og n=732)



Oppsummering

- Om lag halvparten av de tillitsvalgte og arbeidsgiverne mente det var lettere å gjennomføre forhandlingene med en stor lokal pott.
- Om lag en fjerdedel av de tillitsvalgte og arbeidsgiverne mente det var vanskeligere å gjennomføre forhandlingene med en stor lokal pott.
- Blant organisasjonene var det LO som hadde flest tillitsvalgte som syntes det var vanskelig med stor lokal pott, mens YS hadde flest tillitsvalgte som syntes det var enklere.
- Blant arbeidsgiverne var det departementene som hadde flest som mente det var lettere med stor lokal pott, mens andelen som mente det var vanskeligere, var høyest i sentraladministrasjonen utenfor departementene.

4.4 Sammendrag

De lokale forhandlingssystemene i det statlige tariffområdet har «satt seg» og fått klare institusjonaliserte trekk og rutiner. Det er åpenhet omkring hvor mange penger det skal forhandles om, det foretas forberedende møte hvor prosess og forhandlingsforløp drøftes, og forhandlingene skjer i fellesmøter med de forhandlingsberettigede organisasjonene til stede. Ut fra de tillitsvalgtes tilbakemeldinger synes dette i hovedsak også å skje med en positiv stemning. Tre av fire tillitsvalgte er fornøyd med arbeidsgiver, og to av tre er fornøyd med de andre organisasjonene i forhandlingene. Konfliktnivået i forhandlingsrommet virker lavt, og de lokale parter synes å være sitt ansvar bevisst.

Partenes forberedelser synes også å ha nokså systematiske trekk. De fleste organisasjonene gjennomfører prorata-beregninger på lønnsmassen. Føringer som gir legitimitet til forhandlingsmandatet, varierer lite mellom organisasjonene, og medlemsmøtene lokalt og de sentrale føringer tillegges størst vekt. På samme måte foretar de aller fleste lokale organisasjonene prioriteringer blant egne krav. Derimot kan man stille spørsmål om hvor strenge enkelte av disse prioriteringene var, ettersom halvparten av organisasjonene sender inn krav om lønnsopprykk for nesten hele medlemsmassen. Det er ingen større forskjeller mellom LO, YS, Akademikerne og UHO. Tilsvarende sender tillitsvalgte som mener det er bedre med store lokale tillegg til få tilsatte, inn krav om lokale lønnsopprykk for flesteparten av medlemmene. Vi prøvde å teste ut noen påstander om at noen av medlemmene unnlot å sende inn krav. Arbeidsgiverne og de tillitsvalgte var her enige om at kvinner, eldre (55 år +) og tilsatte i lavere stillinger ikke var mer tilbakeholdne i å fremme krav. Derimot mente de beskjedenheten var større hos midlertidig tilsatte

og nytilsatte. Ut fra forskjeller i svarprofil mellom arbeidsgiverne og de tillitsvalgte, kan det åpnes for tolkninger om at disse blir noe nedprioritert blant organisasjonene.

Arbeidsgivernes forberedelser skjer stort sett etter de samme prosedyrene, hvor mellomlederne trekkes inn når man utarbeider kravene. Derimot er mellomlederne sjelden involvert i selve forhandlingene, dersom man ikke fører forberedende forhandlinger. Arbeidsgiverne fremmer færre krav enn de fleste organisasjonene. Det er kun en marginal andel av arbeidsgiverne som reiser krav på vegne av mange tilsatte, eller avventer å reise krav etter at organisasjonene har lagt frem sine. Arbeidsgivernes prioriteringer er personorienterte. Gruppedimensjonen er klare fremme i virksomheter som har mange tilsatte i stillinger med lønsspenn.

Dersom man skal trekke frem noen punkter der de lokale partene synes å ha motstridende oppfatninger, kommer man ikke utenom den omforente lønnspolitikkens rolle. For det første mener hver fjerde tillitsvalgte at man ikke har noen omforent lønnspolitikk (eller felles lønnspolitisk plattform), mens hver tiende arbeidsgiver mener det samme. Dersom man har en omforent lønnspolitikk, ser arbeidsgiverne i langt større grad egne prioriteringer og krav i lys av denne, enn det organisasjonene gjør. Man kan stille spørsmål om *hvor omforent* den omforente lønnspolitikken er enkelte steder.

For å lette forhandlingssituasjonen lokalt og spare tid og ressurser, anbefaler de sentrale partene å ta i bruk hovedsammenslutningsmodellen (HSM) i forhandlingene. Verken flere eller færre synes å høre på denne anbefalingen enn tidligere. I om lag hvert tredje forhandlingssted brukes HSM, og andelen som bruker den, er den samme som i 2000-oppgjøret. Derimot ser det ut til at HSM brukes der det er få organisasjoner, mens den er lite brukt der det er mange organisasjoner. HSM brukes med andre ord minst der det kanskje er størst behov. Mens bruken av HSM har vært stabil, er det en kraftig vekst i bruk av forberedende forhandlinger. Mens ett av ti forhandlingssteder tok i bruk muligheten til å føre forhandlingene lenger ned i organisasjonen i 2000, brukte nesten halvparten av virksomhetene denne muligheten i 2002. Fra et arbeidsgiverperspektiv gir dette økt fleksibilitet, ettersom mer av lønnsdannelsen skjer lenger ned i forhandlingsstedets avdelinger eller undervirksomheter. Samtidig styrker dette mellomledernes posisjon versus personalenheten. For organisasjonene kan dette klart skape nye utfordringer, ikke minst på opplæringsiden, blant deres lokalt tillitsvalgte på lavere nivå.

Hvert tredje forhandlingssted skjøt inn mye egne midler i 2002. Mer generelt er de tillitsvalgte i departementene mest fornøyd med forhandlingsklimaet, mens de FOU-tillitsvalgte er mindre fornøyd. Dette kan ha sammenheng med at hvert femte departement tilførte svært mye egne midler, mens en av tyve forhandlingssteder i FOU-sektoren gjorde det. FOU-sektoren skiller seg klart fra de andre tre virksomhetsområdene når det gjelder å legge til egne midler, noe som trolig kan

forklares med at pengene ikke blir direkte tilført denne sektoren. Den sentralt tilførte pottens størrelse synes å ha mindre påvirkning på om virksomhetene velger å skyte inn egne midler. De fleste arbeidsgivere og tillitsvalgte mente forhandlingene gikk lettere med en stor lokal pott, mens en fjerdedel mente det faktisk ble vanskeligere. LO-tillitsvalgte skiller seg her fra de andre med en langt høyere andel som mente det var vanskeligere. Blant arbeidsgiverne opplevdes dette som vanskeligere i størst grad i sentraladministrasjonen utenfor departementene.

5 Økonomi

Dette kapittelet tar for seg de økonomiske utfallene av de lokale forhandlingene høsten 2002. For å sette dette litt i perspektiv vil de første avsnittene gå nærmere inn på forandringene i statens organisering og utviklingen i lønnsmassens sammensetning de siste årene. Blant annet skal vi se nærmere på hva de lokalt tillitsvalgte mener om lønnsforskjellene har økt eller blitt redusert siden man innførte lokale forhandlinger.

I kapittel 3 var det en gjennomgang av en rekke kriterier de lokale partene mente burde gi økonomisk uttelling lokalt. Tilsvarende vil de samme kriteriene bli vurdert her. Denne gangen skjer dette i lys av hvilke kriterier det var som faktisk ga økonomisk uttelling. Vi er i første rekke ute etter å se om det er samsvar eller avvik mellom det man mente burde gi uttelling, og hvordan dette varierer mellom organisasjonene og de statlige virksomhetsområdene.

Fordeling av kroner og øre er et sentralt tema. Ut fra arbeidsgivernes tilbakemeldinger kan vi se hvordan dette varierer mellom de statlige virksomhetsområdene. På samme måte skal vi se nærmere på hvordan den lokale potten ble fordelt mellom de statstilsatte etter hvor de befinner seg på lønnsregulativet. Tilfaller den lokale potten tilsatte høyt oppe på lønnsregulativet eller fordelte pengene seg jevnt mellom høyt og lavtlønnede statstilsatte?

Videre blir det en gjennomgang av de tillitsvalgtes tilbakemeldinger på hvordan deres organisasjon gjorde det lokalt. På dette feltet er det mange myter og antagelser, og man får ofte høre at det er de andre organisasjonene som «stikker» av med den lokale potten, mens egen organisasjon avspises med marginale midler. For første gang foreligger det et tallmateriale som kan si noe om fordelingen mellom de fire hovedsammenslutningenes lokalledd. Ved å foreta en komparativ analyse av; det vanligste lokale tillegg, det høyeste lokale tillegg, andel av medlemsmassen som oppnådde lokale tillegg og andel av medlemmer med krav som oppnådde lokale tillegg, er det mulig å se om noen av organisasjonene gjorde det bedre eller dårligere økonomisk høsten 2002.

Økonomisk historikk¹

Det statlige lønssystemet ble endret i 1991, da det blant annet ble åpnet for lokale lønnsforhandlinger. Samtidig ble lønnsstiger erstattet av lønnsrammer og lønsspenn. De statlige virksomhetene fikk i tillegg større innflytelse over budsjettspørsmål. Tilsvarende fikk man en økt lokal innflytelse på lønnsfastsettelsen, ved at forhandlingsfullmakter ble delegert ned til det enkelte forhandlingssted. Den enkelte statlige virksomhet fikk slik også større mulighet til å bruke lønn som verktøy til å nå målene virksomhetene hadde eller ble pålagt fra politisk ledelse. Deregulering av lønssystemet henger sammen med endringer i styringen av statlige virksomheter og etater, hvor man fra politisk hold satte mål for virksomhetene, og deretter overlot til virksomhetene selv å velge midler for hvordan målene skulle nås. Regelstyring ble erstattet med målstyring og resultatkrav, og lønssystemet ble et viktig verktøy for måloppnåelse. Som en følge av systemendringene har det vært gjennomført en rekke studier på hvordan desentralisering av statlige virksomheter og endret lønssystem virker inn på lønnsstrukturen i hele det statlige tariffområdet (Barth og Yin 1996, Schøne 1997, Schøne 1999, Schøne 2002 og Schøne 2004).

Disse studiene er basert på registeranalyser av Statens Sentrale Tjenestemannsregister (SST), som innbefatter samtlige tilsatte i det som til enhver tid er det statlige tariffområdet. Hva som til enhver tid er det statlige tariffområdet og statlige tilsatte, er verd å merke seg. Mens det var 190 000 tilsatte i staten i 1990 (uten skoleverket) viser det seg at antallet i 2002 var i underkant av 122 000 tilsatte (uten skoleverket). Strukturendringene innad i staten og den tilhørende nedgangen i antall statstilsatte kan ikke ses atskilt fra opprettelsen av arbeidsgiverorganisasjonen NAVO. Tidligere statlige virksomheter og etater som televerk (Telenor ASA), jernbane (NSB AS), post (Posten Norge AS) og statlige sykehus er gått ut av det statlige tariffområdet og inn i NAVO.² Staten som tariffområde i 2002 er derfor ganske annerledes enn det var i 1991. I stor utstrekning har en rekke produksjons- og operatørdominerte etater og statlige virksomheter forlatt det statlige tariffområdet. Dette medfører ikke bare endringer i lønnsstrukturen, men også i styrkeforholdet mellom organisasjonene. Spesielt LO Stat har ført mange av sine tilknyttede medlemmer over i NAVO-området, og har dermed fått redusert sin organisasjonsgrad i det gjenværende statlige området.

Oppsummerer man de økonomiske analysene, viser det seg at lønssystemet som ble innført i 1991 ikke har medført større lønnsforskjeller mellom de tilsatte

¹ Avsnittet er i all hovedsak basert på Schøne (2002 og 2004). For ytterligere utdyping se: www.samfunnsforskning.no

² I tillegg må nevnes produksjonsenheten til Statens Vegvesen, (Mesta as) og som per 1.7 2003 gikk inn NHO.

i forhold til det gamle systemet. Det går her et skille i utviklingen for perioden 1991–1998 og 1998–2002. I den siste tidsperioden er tendensen en noe større lønsspredning, og økte lønnsforskjeller. Tendensen er likevel ikke så sterk at den har tatt igjen lønssammenpressingen som skjedde i perioden 1991–98.

Årsaken til lønssammenpressing frem til 1998 henger sammen med innretningen på tariffoppgjørene på nittitallet. Ofte ble det gitt kronebaserte tillegg på lønnsregulativet. Hovedtyngden av lønnsveksten kom som sentrale tillegg med kronebasert innretning, som ga størst uttelling nederst i lønnsregulativet. Prosentvis ble dermed lønnsveksten størst blant de lavest lønnede, slik at forskjellene mellom de lavest og høyest lønnede ble mindre. Både i LO og i YS var det skepsis når de lokale forhandlinger ble innført i 1991, ettersom man fryktet at disse ville føre til økte lønnsforskjeller. Dermed kan man sentralt ha overkompensert for det man trodde ville gi større lønnsforskjeller i de lokale forhandlingsrundene (Stokke 2003). Kort oppsummert viser de økonomiske analysene en utvikling som i tabell 5.1 (Schöne 2004).

At kvinner tjener mindre enn menn, skyldes i hovedsak at kvinner og menn arbeider i forskjellige stillinger med forskjellig avlønning. Kvinner i samme stilling med lik arbeidstid, alder, yrkeserfaring, utdanning og ansiennitet har om lag én prosent lavere lønn enn menn med samme kjennetegn. Forskjellen har vært stabil gjennom hele nittitallet. Det statlige tariffområdet er et av tariffområdene med minst lønnsforskjeller mellom kjønnene, når man sammenligner mest mulig like stillingsinnehavere. Andre viktige opplysninger fra SST er at det formelle kompetansenivået blant de tilsatte, målt i utdanning, har økt markant. Elleve prosent av de statstilsatte hadde utdanning på hovedfagsnivå (6 år eller mer) i 1991, mens andelen var økt til 26 prosent i 2002 (SST 1991 og 2002). Det er blitt om lag 11 500 flere tilsatte med lang utdanning, og det er blitt langt færre med lavere utdanning, ettersom tidligere statlige virksomheter med mange operatører er gått ut av tariffområdet. Hovedforklaringen på den sterke veksten i utdanningsnivået

Tabell 5.1 Utvikling i lønssammensetting i staten – kjønn, utdanning og lønnsnivå

	1991	1998	2002
Kvinnens prosentvis andel av menns lønn	83,6	87,0	86,5
Avkastning på utdanning*	142,5	135,7	136,0
Lavtlønnet** i forhold til medianinntekt	75,4	78,2	77,2
Høytlønnet i forhold til medianinntekt	150,2	149,2	153,2

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

** Beregningene er basert på hvor stor prosentvis andel personen med den 5% laveste lønnen i bunn har i forhold til medianinntekten. Tilsvarende metode er brukt for høytlønnet i forhold til medianinntekt. For nærmere beskrivelse, se Schöne 2004.

blant statstilsatte er todelt; statlige nytilsatte har lengre utdanning enn de som slutter, og det har skjedd strukturendringer ved at operatørdominerte statlige virksomheter er gått ut av tariffområdet. Samlet gir dette en kraftig vekst i utdanningsnivået blant de statstilsatte.

Avkastning av ansiennitet er blitt redusert fra 1991. Dette henger sammen med at opprykk på lønnsrammene er blitt kortere. Partene har gjennom tariffrevisjonene prioritert de første årene av lønnsrammene (0–10 år), mens ansiennitet utover dette ikke gir samme lønnsmessige avkastning. En annen og like viktig forklaring er at det har blitt langt flere statlige tilsatte i lønsspenn, som ikke gir automatisk ansiennitetstillegg.

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

Analysene viser samlet en lønssammenpressing for perioden 1991–2002. Vi spurte de tillitsvalgte hvordan de oppfattet endringene i lønnsrelasjoner, siden deres oppfatninger vil være med på å forme hvordan de handler under de årlige lokale forhandlingene. Dersom de mener at forskjellene er økt, kan det tenkes at de ønsker å bruke de lokale forhandlingene til å reversere utviklingen. Dersom de mener at det har vært en lønssammenpressing, med stadig mindre lønnsforskjeller, kan det tenkes at de ønsker å bruke de lokale forhandlingene til å øke forskjellene. Spesielt utdanningsorganisasjonene har påpekt sammenpressingen, og man kan derfor forvente at deres lokalt tillitsvalgte også vil hevde at lønnsforskjellene i staten er blitt mindre.

Oppsummering

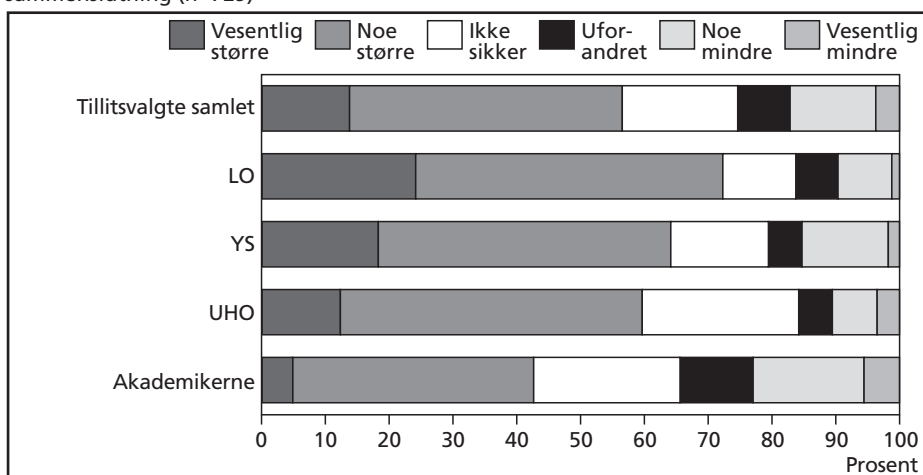
- Det har vært store endringer i sammensettingen av det statlige tariffområdet på nittitallet.
- Det har blitt flere med lang utdanning, både i absolutte tall og relativt sett. Det er to forklaringer på dette; nytilsatte har høyere utdanning, og tidligere operatørdominerte virksomheter er gått ut av det statlige tariffområdet og ført inn i NAVO eller NHO.
- Det har vært en lønssammenpressing i staten på nittitallet, men utviklingen fra 1998 viser at utviklingen har snudd i retning av noe større lønsspredning.

Tillitsvalgtes vurderinger av utviklingen

Vi ba de tillitsvalgte ta stilling til om lønnsforskjellene mellom stillingsgruppene i staten hadde økt eller blitt mindre i perioden 1992–2002. Vi er ute etter å måle de tillitsvalgtes inntrykk av utviklingen, operasjonalisert gjennom forskjeller mellom stillingsgruppene³.

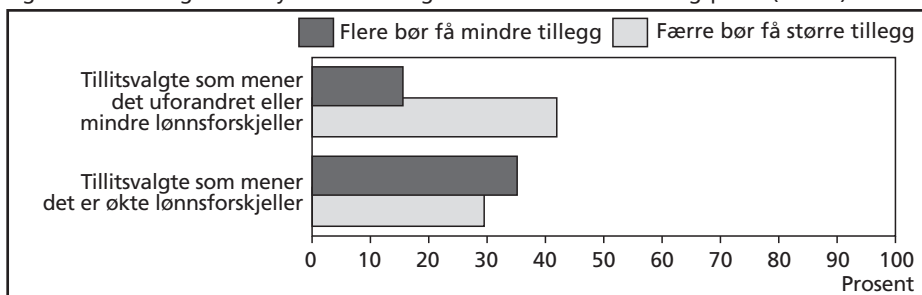
Godt over halvparten av de tillitsvalgte oppgir at lønnsforskjellene mellom stillingsgruppene har blitt vesentlig eller noe større i løpet av tidsperioden, mens en marginal andel mener det er blitt vesentlig mindre forskjeller. LO-tillitsvalgte er de som i sterkest grad mener det har blitt større forskjeller, men også i utdanningsorganisasjonene (Akademikerne og UHO) er det flere tillitsvalgte som mener det er blitt større lønnsforskjeller enn det er tillitsvalgte som mener det har blitt mindre forskjeller. Spørsmålet er vanskelig, og det er klart at man skal være noe forsiktig i fortolkningene her. Usikkerheten rundt spørsmålet er stor, og hver fjerde Akademiker- og UHO-tillitsvalgte sier de ikke er sikre. Likevel er det av interesse å se nærmere på hvordan utviklingsforløpet blir oppfattet. Fra kapittel tre viste det seg at de tillitsvalgte delte seg i tre jevnstore grupper med hensyn til ønsket om fordelingsprofil av den lokale potten; en tredjedel ønsket at færre tilsatte burde få større tillegg (selektiv fordeling), en tredjedel syntes fordelingsprofilen i 2002 var passe, og en tredjedel ønsket at flere tilsatte heller skulle få mindre tillegg (ekstensiv fordeling). Vi skal se nærmere på de tillitsvalgte som ønsker en mer selektiv og mer ekstensiv fordeling, i lys av hvordan de oppfatter utviklingen i lønnsrelasjonene.

Figur 5.1 Tillitsvalgtes inntrykk av endringer i lønnsforskjeller mellom stillingsgrupper – hovedsammenslutning (n=729)



³ De tillitsvalgte skulle også ta stilling til endringer i lønnsforskjeller innad i stillingsgruppene. Svarprofilen var svært lik den som er vist i figur 5.1.

Figur 5.2 Tillitsvalgte inntrykk av utviklingen – etter ønsket fordelingsprofil (n=557)



Av figur 5.2 ser vi at det er forskjeller ut fra oppfattet utviklingsforløp og foretrukket fordelingsprofil. De tillitsvalgte som mener at det er blitt mindre forskjeller, tenderer i større grad til å ha et ønske om en mer selektiv fordelingsstrategi (større tillegg til færre tilsatte), mens de som mener det er blitt økte forskjeller i sterkere grad tenderer til å ville bruke de lokale forhandlingene til utjevning. Slik ser det ut til at både de som mener forskjellene har økt og de som mener de er uforandret eller blitt redusert, ønsker å bruke de lokale forhandlingene til å rette opp det de oppfatter som en historisk oppstått skjevhet. De som opplever at det er blitt mindre forskjeller, uttrykker i større grad at de ønsker å øke forskjellene lokalt, mens de som opplever at forskjellene er økt, ønsker i sterkere grad å redusere forskjellene lokalt. Det er utjevningsspektiv som ligger til grunn både blant de ekstensivt og selektivt orienterte tillitsvalgte, hvor de ønsker å rette opp utviklingsforløpet gjennom de årlige lokale forhandlingene.

Oppsummering

- I motsetning til de økonomiske analysene, har de fleste tillitsvalgte oppfatninger om at det er blitt større lønnsforskjeller i staten.
- De som mener det er blitt større lønnsforskjeller, ønsker å rette dette opp gjennom å fordele den lokale potten til flere tilsatte.
- De som mener det er blitt mindre lønnsforskjeller, ønsker å rette dette opp gjennom å fordele den lokale potten til færre tilsatte.

Lønnsmassens sammensetting

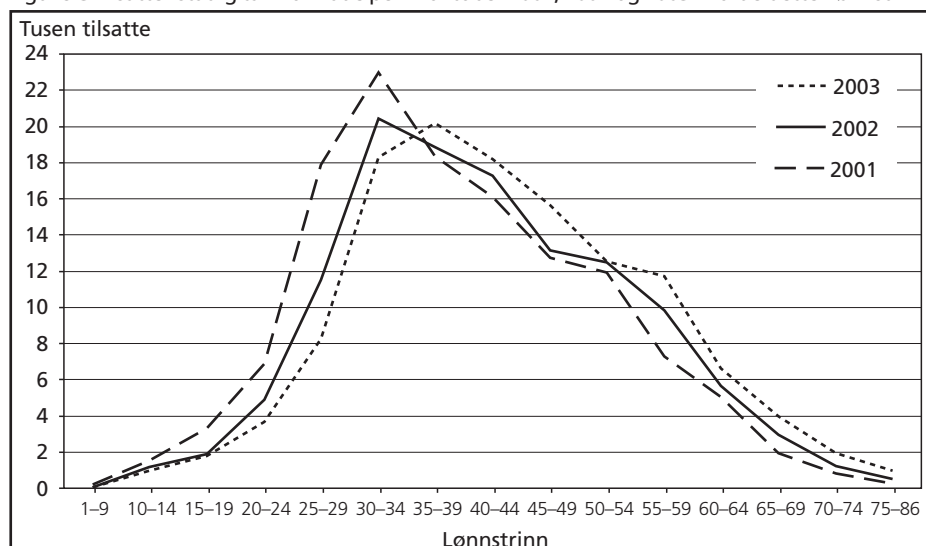
For å få et oversiktsbilde over de statstilsattes fordeling i lønnsregulativet (A-tabellen), har vi hentet ut informasjon fra SST for 2001, 2002 og 2003 og satt disse sammen i figur 5.3. Forskjellene mellom de tre årene er ikke *kun* effekter av mel-

lomoppgjøret 2001 og hovedoppgjøret 2002. I tillegg kan følgende være med på å forklare forandringene:

- Endringer i tariffområdet. Noen virksomheter er kommet til i staten, mens andre er overført andre tariffområder. Dette skaper forskjeller i lønnsstrukturen, ettersom de som kommer til statens tariffområde ikke har samme lønnsnivå som de som forlater det.⁴
- På samme måte har noen tilsatte sluttet, og nye har kommet til. De nytilsatte kan ha fått en annen lønsplassering. Ofte har de nytilsatte lavere ansiennitet. Nytilsatte kan også ha blitt plassert i lønsspenn, mens den som sluttet var i lønnsramme – eller motsatt. Tilsvarende vil det være nyopprettede stillinger og stillinger som ikke blir besatt når stillingsinnehaveren slutter.
- Det har vært foretatt forhandlinger på særskilt grunnlag (2.3.4-forhandlinger) i perioden.
- Det har vært ansiennitetsglidninger for tilsatte i stilling med lønnsramme.
- Det har vært stillingsglidninger hvor tilsatte har byttet stilling og dermed fått ett annet lønnsnivå.

Alle disse faktorene er med på å forklare forskjellene i lønnsstruktur, *sammen* med tariffrevisjonene i 2001 og 2002.

Figur 5.3 Tilsatte i statlig tariffområde per 1. oktober 2001, 2002 og 2003 – fordelt etter lønnstrinn.



⁴ I 2001 var det 127 300 statstilsatte, i 2002 var det 121 900, mens det var 124 000 i 2003.

Arealet under de tre kurvene i figur 5.3 illustrerer fordelingen av de statlig tilsatte etter lønnstrinn i hvert enkelt år. Ettersom det er forandringer i hvem som er regnet med som tilsatte for hvert av de tre årene, må figuren fortolkes varsomt. Likevel ser vi at det er store endringer. Fordelingen for 2001 viser en venstreskjev kurve med flere tilsatte på de laveste lønnstrinnene, mens andelen tilsatte på lønnstrinn 30 eller lavere var langt mindre i 2003. Slik ser det ut til at det blir færre tilsatte nederst på lønnsregulativet. Vi ser også at toppunktene for hver av de tre kurvene endrer seg, fra lønnstrinn 30–34 i 2001, til 35–39 i 2003. På samme måte er det blitt stadig flere tilsatte i lønnstrinn 40 og høyere i løpet av de tre årene.

Tabell 5.2 viser det samme som figur 5.3, mens de ti prosent lavest plasserte i regulativet hadde lønnstrinn 24 eller lavere i 2001, viser det seg at de ti prosent lavest plasserte hadde lønnstrinn 29 eller lavere i 2003. Tilsvarende skjer i den andre enden av regulativet, hvor det er en økning på fire lønnstrinn. Dette samsvarer med Schøne sine analyser (2004), som viser en økt lønnsspredning i toppen av regulativet. Årsakene til utviklingen er sammensatt, og én av flere forklaringer kan være de lokale forhandlingene. Men hvilke andre implikasjoner kan vi trekke ut fra endringene i lønnsmassen?

For det første vil tradisjonelle lavtlønnskrav, oftest formulert som en prosentvis andel av industriarbeiderlønn, relativt sett ta mindre av den samlede lønnsveksten som de sentrale partene fremforhandler. Dette fordi det statlige tariffområdet er blitt tømt for en rekke virksomheter og stillinger. En lavtlønnsprofil i staten koster mindre enn tidligere, fordi det har blitt færre som kan defineres som lavtlønnede. Derimot får man svært mange tilsatte rundt gjennomsnittslønnstrinnet. Ettersom det er mange tilsatte her, vil det også være kostbart å gjøre generelle endringer for stillingskategorier rundt midtverdien. Selv om det er en vekst blant tilsatte som har lønnstrinn 50 eller høyere, utgjør disse fortsatt en mindre andel av de statstilsatte. Derfor vil heller ikke generelle tillegg for denne gruppen ta store deler av lønnsveksten.

Tabell 5.2 Fordelinger over statlige tilsattes plassering – desentil og gjennomsnitt (Egne beregninger på SST 2001, 2002 og 2003) (n=127300 n=121900 n=124000)

	1. oktober 2001	1. oktober* 2002	1. oktober 2003
10 prosent lavest lønnedes lønnstrinn	24	26	29
Gjennomsnittslønnstrinn	37	42	42
10 prosent høyest lønnedes lønnstrinn	56	58	60

* De lokale forhandlingene som skjedde per 1. september 2002 er ikke med i dette tallmaterialet. Effektene av de lokale forhandlingene høsten 2002 kommer først til syne fra og med 1. oktober 2003.

Kriterier for økonomisk uttelling

I kapittel 3 viste det seg at det var de personbaserte kriteriene de tillitsvalgte og arbeidsgiverne mente burde vektlegges mest i de lokale forhandlingene. På tilsvarende måte skal vi se de tre forskjellige kriterietypene og de 26 kriteriene i lys av hva de lokale partene mente ga økonomisk uttelling. Vi er ute etter å finne kriterieforskjeller eller kriterielikheter i det arbeidsgivere og tillitsvalgte mener bør gi lokale tillegg, og hva som faktisk ga økonomisk uttelling i 2002.

Fem på topp-kriteriene partene i størst grad mente burde gi økonomisk uttelling

Arbeidsgiverne samlet

Gode arbeidsresultater
Faglig dyktighet
Gode lederegenskaper
Likelønn mellom kvinner og menn
Omstillingsevne

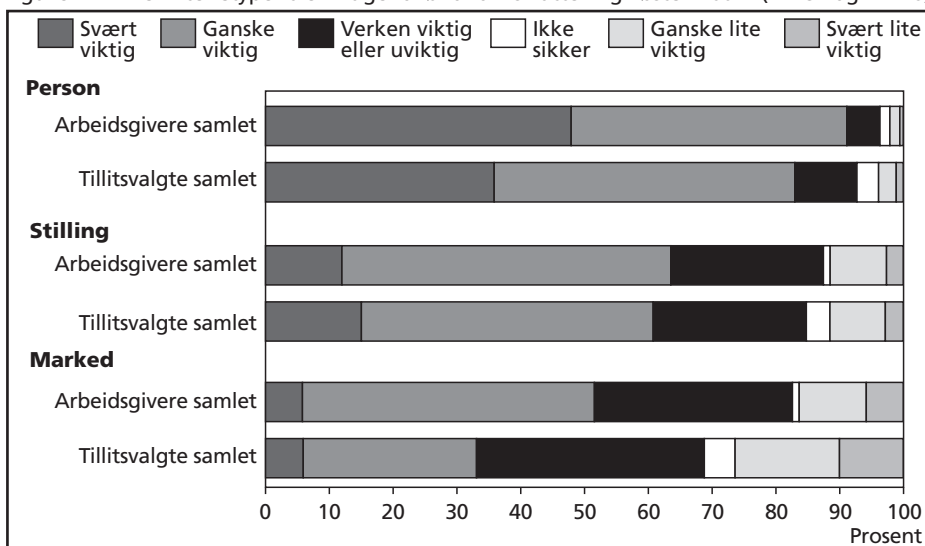
Tillitsvalgte samlet

Likelønn mellom kvinner og menn
Faglig dyktighet
Gode arbeidsresultater
Flink til å kommunisere /samarbeide
Gode lederegenskaper

Vi har tidligere delt inn kriteriene etter tre typer: marked, stilling og personbaserte kriterier. Den markedsbaserte kriterietypen refererer til tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet. Den stillingsbaserte kriterietypen refererer til arbeidsoppgaver knyttet til stillingen uavhengig av tilsatte som fyller stillingen, mens den personbaserte kriterietypen refererer til individuelle egenskaper ved en tilsatt i en stilling, uavhengig av forhold knyttet til stillingen.

I likhet med det partene mente burde gi økonomisk uttelling, viser figur 5.4 at det er den personbaserte kriterietypen de fleste mener ble svært viktig for

Figur 5.4 Hvilke kriterietyper ble viktige for økonomisk uttelling høsten 2002? (n=192 og n=728)



økonomisk uttelling. Ni av ti arbeidsgivere og åtte av ti tillitsvalgte mener dette ble svært eller ganske viktig for økonomisk uttelling. De to andre kriterietypene, stillingsbaserte og markedsbaserte, ga ikke i samme grad økonomisk uttelling. Om lag hver tiende arbeidsgiver og hver syvende tillitsvalgte oppgir at stillingsbaserte kriterier ble svært viktig for økonomisk uttelling. Lavest økonomisk uttelling fikk den markedsbaserte kriterietypen, hvor en av tyve arbeidsgivere eller tillitsvalgte mente dette ble svært viktig for økonomisk uttelling. Det er samsvar mellom det partene mener bør gi økonomisk uttelling og hva som faktisk ga økonomisk uttelling.

Det viser seg at tillitsvalgte som mener at personbaserte kriterier burde være viktige, sier at disse faktisk ble viktige. Dette gjelder også tillitsvalgte som mente de stillingsbaserte eller markedsbaserte kriteriene burde være viktige – de mener deres ønskede kriteriotype ga økonomisk uttelling i sterkere grad. Slik kan det se ut som man i noen grad har rapportert økonomisk uttelling i samsvar med egne preferanser etter kriteriotype.

- Det var den personbaserte kriterietypen partene mente ga størst økonomisk uttelling i 2002.

Tillitsvalgte

De tillitsvalgte tok stilling til 26 forskjellige kriterier. I tabell 5.3 har vi satt opp samtlige kriterier sortert etter hvor viktige de tillitsvalgte mente de ble for lønnsopprykk for medlemmene. Jo høyere poengverdi, desto viktigere mener de tillitsvalgte dette kriteriet ble for økonomisk uttelling høsten 2002.

For det første varierer poenggivningen fra 4,0 poeng for faglig dyktighet ned til 2,3 poeng for ensformighet i arbeidssituasjonen. Det er de personbaserte kriterier som dominerer de høyeste poengsummene: faglig dyktighet, gode arbeidsresultater, initiativ og kreativitet, gode samarbeidsevner. Derimot ser vi at de stillingsbaserte og markedsbaserte kriteriene ikke ga samme økonomiske uttelling. Sammenligner vi de forskjellige kriteriene horisontalt (vannrett), er forskjellene mellom organisasjonene små. De tillitsvalgte fra LO, YS, UHO og Akademikerne

Fem på topp-kriterier som man mente burde gi økonomisk uttelling og som ga økonomisk uttelling – tillitsvalgte samlet

Tillitsvalgte bør-kriterier

Likelønn mellom kvinner og menn
Faglig dyktighet
Gode arbeidsresultater
Flink til å kommunisere /samarbeide
Gode lederegenskaper

Tillitsvalgtes ble-kriterier

Faglig dyktighet
Gode arbeidsresultater
Lederansvar
Likelønn mellom kvinner og menn
Omstillingsevne

er samstemte på kriteriene som ga økonomisk uttelling og på de som ikke ga uttelling. En annen tilnærming er å se på de fem kriteriene som fikk den høyeste prosentvis andelen som svarte at kriteriet ble svært viktig. Vi bruker her en annen målemetode, hvor vi rangerer de forskjellige kriteriene etter hvor stor prosentvis andel som mente dette ble svært viktig for lønnsopprykk. I oversikten har vi også lagt inn de fem viktigste kriteriene som tillitsvalgte mente burde gi uttelling, fra kapittel 3.

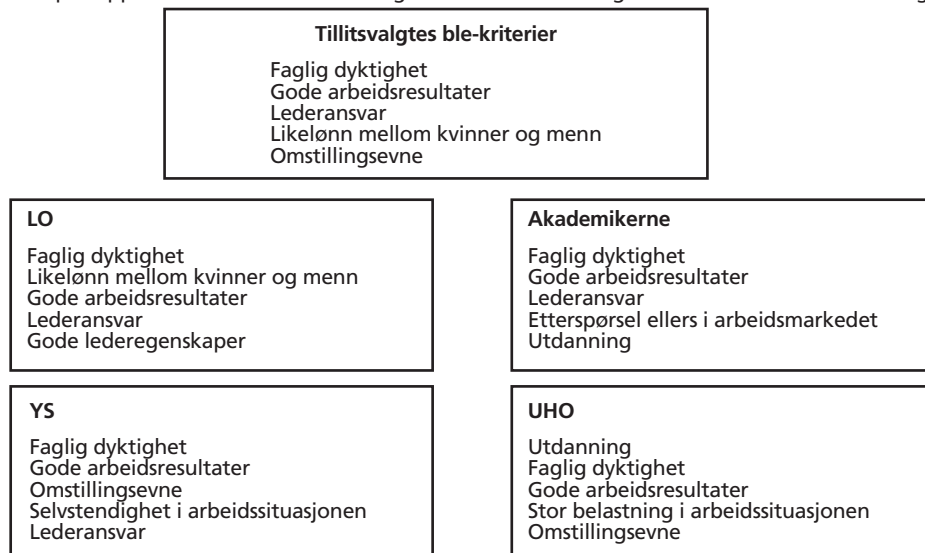
Vi finner tre av de samme kriteriene igjen på begge topp fem-listene. Like-lønn mellom kvinner og menn, faglig dyktighet, gode arbeidsresultater er på begge

Tabell 5.3 Hvilke kriterier ga uttelling i de lokale forhandlingene høsten 2002 – tillitsvalgte etter hovedsammenslutning. Kriterier sortert etter økonomisk uttelling (n=741)

Kriterier	Kriterie- type	Samlet	LO	YS	Akade- mikerne	UHO
Faglig dyktighet	person	4,0	4,0	4,2	3,9	3,9
Gode arbeidsresultater	person	3,9	3,9	4,0	3,9	3,9
Initiativ og kreativitet	person	3,6	3,5	3,7	3,4	3,6
Flink til å kommunisere/samarbeide	person	3,5	3,5	3,7	3,4	3,7
Selvstendighet i arbeidssituasjonen	stilling	3,5	3,6	3,8	3,4	3,4
Omstillingsevne	person	3,5	3,6	3,7	3,3	3,6
Lederansvar	stilling	3,5	3,5	3,5	3,4	3,5
Spesielle arbeidsoppgaver	stilling	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4
Utdanning	stilling	3,4	3,5	3,5	3,4	3,8
Flink til å få jobben unna	person	3,4	3,4	3,5	3,4	3,2
Vilje og evne til kompetanseutvikling	person	3,4	3,5	3,6	3,2	3,7
Gode lederegenskaper	person	3,3	3,4	3,5	3,2	3,4
etterspørsel ellers i AM	marked	3,3	3,3	3,3	3,3	3,4
Stor belastning i arbeidssituasjonen	stilling	3,3	3,1	3,4	3,3	3,4
Personalansvar	stilling	3,2	3,2	3,4	3,2	3,3
Likelønn mellom kvinner og menn	kjønn	3,2	3,3	3,2	3,1	3,4
Holde tidsfrister	person	3,2	3,2	3,3	3,1	2,9
Stillinger som er bedre betalt ellers i arbeidsmarkedet	marked	3,1	3,2	3,1	3,1	3,1
Gode sosiale egenskaper	person	3,1	3,1	3,2	3,0	3,1
Stillinger med høy turnover	marked	3,0	3,0	3,1	3,0	2,9
Ansiennitet/tjenestetid	stilling	3,0	3,0	2,8	3,1	3,2
Budsjettansvar	stilling	2,9	3,0	3,0	2,9	3,0
Flink til å overholde budsjettmål	person	2,9	2,9	3,0	2,8	3,0
Stillinger med store opplæringskostnader	marked	2,6	2,7	2,8	2,6	2,6
Sosial og fysisk risiko	stilling	2,4	2,6	2,5	2,2	2,4
Ensformighet i arbeidssituasjonen	stilling	2,3	2,5	2,5	2,2	2,2

listene, men med noe ulik rangering. De to kriteriene som faller ut av «topp fem bør-listen»; flink til å kommunisere/samarbeide og gode lederegenskaper, blir erstattet av nokså like kriterier som omstillingsevne og lederansvar.

Fem på topp-kriterier som man mente ga økonomisk uttelling – etter hovedsammenslutning.



Når vi bryter ned fem på topp-listen etter hovedsammenslutning, ser vi at det er noe variasjon, men faglig dyktighet og gode arbeidsresultater er med hos samtlige, og belønning av ledere er med hos tre av organisasjonene. Vi ser også at UHO og Akademikerne oppgir at de har fått uttelling for utdanning, mens LO tillitsvalgte på sin side mener de har fått uttelling for likelønn mellom kvinner og menn. Det kan dermed ut fra de tillitsvalgtes rapportering se ut til at de har fått gjennomslag for de kriteriene som deres organisasjoner mener er viktige.

Oppsummering

- Det er stort sett de samme kriteriene de tillitsvalgte mente burde gi økonomisk uttelling som faktisk ga lønnsopprykk.
- Det er små forskjeller mellom organisasjonene med hensyn til hvilke kriterier de mente ga lønnsopprykk.

Arbeidsgiverne

Som med de tillitsvalgte ba vi arbeidsgiverne ta stilling til hvert kriterium og si hvor viktig dette ble for økonomisk uttelling. Indeksene med gjennomsnittsberegning er satt opp satt opp på samme måte. Høy poengverdi betyr at kriteriet ifølge arbeidsgiverne fikk stor innvirkning på om tilsatte fikk lønnsopprykk.

Arbeidsgivernes poenggivning varierer fra 4,3 poeng for «gode arbeidsresultater» til 2,4 poeng for «sosial og fysisk risiko i arbeidssituasjonen». Sammenstillers vi arbeidsgivernes bruk av poengskalaen med de tillitsvalgte, gir arbeidsgiverne

Tabell 5.4 Hvilke kriterier ga uttelling i de lokale forhandlingene høsten 2002 – arbeidsgivere etter virksomhetsområde. Kriterier sortert etter økonomisk uttelling (n=198)

Kriterier	Kriterie- type	Samlet	Dep.	Sentral- adm.	Ytre etater	FOU
Gode arbeidsresultater	person	4,3	4,9	4,3	4,3	4,3
Faglig dyktighet	person	4,3	4,6	4,3	4,2	4,4
Initiativ og kreativitet	person	4,0	4,3	3,7	4,0	4,1
Omstillingsevne	person	3,9	4,1	3,8	4,0	3,9
Gode lederegenskaper	person	3,8	4,1	3,9	3,8	3,8
Flink til å få jobben unna	person	3,8	4,4	3,9	3,8	3,6
Flink til å kommunisere/samarbeide	person	3,8	4,1	3,9	3,8	3,7
Selvstendighet i arbeidssituasjonen	stilling	3,8	4,3	4,0	3,7	3,5
Lederansvar	stilling	3,7	3,9	3,7	3,7	3,7
Vilje og evne til kompetanseutvikling	person	3,6	3,9	3,4	3,6	3,7
Etterspørsel ellers i AM	marked	3,6	3,9	3,7	3,5	3,4
Utdanning	stilling	3,5	3,4	3,4	3,6	3,5
Holde tidsfrister	person	3,5	4,3	3,5	3,5	3,1
Gode sosiale egenskaper	person	3,4	3,8	3,4	3,3	3,4
Personalansvar	stilling	3,4	3,6	3,4	3,4	3,3
Stor belastning i arbeidssituasjonen	stilling	3,4	3,6	3,3	3,4	3,3
Likelønn mellom kvinner og menn	kjønn	3,3	3,3	3,0	3,4	3,5
Stillinger som er bedre betalt ellers i arbeidsmarkedet	marked	3,3	3,4	3,4	3,3	3,2
Stillinger med høy turnover	marked	3,2	3,6	3,3	3,3	2,8
Spesielle arbeidsoppgaver	stilling	3,1	3,2	3,1	3,1	3,1
Flink til å overholde budsjettmål	person	3,1	3,3	3,2	3,0	3,1
Budsjettansvar	stilling	3,1	3,3	3,1	3,0	3,1
Stillinger med store opplæringskostnader	marked	2,7	2,9	2,6	2,9	2,5
Ansiennitet/tjenestetid	stilling	2,5	2,4	2,4	2,6	2,6
Ensformighet i arbeidssituasjonen	stilling	2,4	2,4	2,2	2,6	2,2
Sosial og fysisk risiko	stilling	2,4	2,2	2,3	2,5	2,4

oftere poengsummer på mer enn 3,5 i gjennomsnitt. Slik sett mener arbeidsgiverne at det var flere kriterier som ble viktige for økonomisk uttelling. Dette kan ha sammenheng med at arbeidsgiverne hadde flere motparter å forholde seg til, og at de av den grunn spredte seg over flere kriterier.

I stor utstrekning er arbeidsgiverne enige med de tillitsvalgte i hvilke av kriteriene som ga økonomisk uttelling. Av de kriteriene som oppnådde mer enn 3,5 poeng, ser vi at åtte er personbaserte. De syv øverste kriteriene er personbaserte. Stillingsbaserte kriterier som ansiennitet, ensformighet, sosial/fysisk risiko, budsjettansvar, ga ifølge arbeidsgiverne minst økonomisk uttelling. De fire markedsbaserte kriteriene får heller ingen nevneverdig høy poengmessig skåre.

Vi skal også se arbeidsgivernes svar ut fra den prosentvise andelen som mente at kriteriet ble svært viktig. I oversikten har vi lagt inn de fem viktigste kriteriene arbeidsgiverne mente burde gi uttelling, (jf kapittel 3).

Vi ser for det første at fire av fem kriterier på arbeidsgivernes bør-liste også er å finne på listen over de kriteriene som ble svært viktige for økonomisk uttelling. Likelønn mellom kvinner og menn går ut fra bør-listen, og inn kommer initiativ og kreativitet, som arbeidsgiverne mente ble svært viktig for økonomisk uttelling. Likelønn faller ut av listen men arbeidsgiverne mener at dette var det syvende viktigste kriteriet (ikke vist). Vi skal se nærmere på hvordan svarene fordeler seg mellom virksomhetsområdene.

Fem på topp-kriterier som man mente burde gi økonomisk uttelling og som ga økonomisk uttelling – arbeidsgivere samlet.

Arbeidsgivernes bør-kriterier

Gode arbeidsresultater
Faglig dyktighet
Gode lederegenskaper
Likelønn mellom kvinner og menn
Omstillingsevne

Arbeidsgivernes ble-kriterier

Gode arbeidsresultater
Faglig dyktighet
Omstillingsevne
Gode lederegenskaper
Initiativ og kreativitet

Fem på topp-kriterier som man mente ga økonomisk uttelling –statlig virksomhetsområde.

Departmentene

Gode arbeidsresultater
Faglig dyktighet
Initiativ og kreativitet
Flink til å få jobben unna
Holde tidsfrister

Sivile ytre etat

Gode arbeidsresultater
Faglig dyktighet
Omstillingsevne
Gode lederegenskaper
Likelønn mellom kvinner og menn

Sentraladministrasjonen

Faglig dyktighet
Gode arbeidsresultater
Gode lederegenskaper
Omstillingsevne
Etterspørsel ellers i arbeidsmarkedet

FOU-sektoren

Faglig dyktighet
Gode arbeidsresultater
Omstillingsevne
Initiativ og kreativitet
Gode lederegenskaper

Igjen er faglig dyktighet og gode arbeidsresultater å finne i samtlige fire virksomhetsområder, mens gode lederegenskaper og omstillingsevne er å finne i tre av dem. Departementene er det virksomhetsområdet som skiller seg mest fra de andre, ved å vektlegge tidsrelasjoner (effektivitet i form av å holde tidsfrister og det å faktisk få jobben unna). Likelønn som var på topp fem bør-listen for virksomhetsområdene samlet, finner vi kun igjen i sivile ytre etat sin topp fem-liste.

Oppsummering

- Det er stort samsvar mellom kriteriene arbeidsgiverne mente burde gi uttelling og de kriteriene som ga lønnsopptrykk.
- Det er små forskjeller mellom de statlige virksomhetsområdene med hensyn til hvilke kriterier som faktisk ga lønnsopptrykk.

Sammenfallende kriterier

Det var stort sett de samme kriteriene arbeidsgiverne mente burde gi økonomisk uttelling og det de tillitsvalgte mente burde gi økonomisk uttelling. Tilsvarende er det kanskje ikke så overraskende at partene i stor grad angir de samme kriteriene når det gjelder økonomisk uttelling. Vi har derfor satt opp de fem kriteriene som partene mente burde gi størst uttelling, sammen med de kriteriene de oppgir har gitt størst uttelling.

Både arbeidsgivere og tillitsvalgte er av den oppfatning at ytelses- og effektivitetsbaserte kriterier er et normativt grunnlag for de lokale forhandlingene. Gode arbeidsresultater og faglig dyktighet mener partene både bør legges til grunn og de ble lagt til grunn i forhandlingene. Ettersom det er stor enighet om disse

Fem på topp-kriterier som man mente burde gi økonomisk uttelling og som ga økonomisk uttelling – tillitsvalgte og arbeidsgivere samlet.

Tillitsvalgte bør-kriterier

Likelønn mellom kvinner og menn
Faglig dyktighet
Gode arbeidsresultater
Flink til å kommunisere /samarbeide
Gode lederegenskaper

Arbeidsgivernes bør-kriterier

Gode arbeidsresultater
Faglig dyktighet
Gode lederegenskaper
Likelønn mellom kvinner og menn
Omstillingsevne

Tillitsvalgtes ble-kriterier

Faglig dyktighet
Gode arbeidsresultater
Lederansvar
Likelønn mellom kvinner og menn
Omstillingsevne

Arbeidsgivernes ble-kriterier

Gode arbeidsresultater
Faglig dyktighet
Omstillingsevne
Gode lederegenskaper
Initiativ og kreativitet

kriteriene, kan det tyde på at partene også har en omforent forståelse av innholdet i dem. Med andre ord er de på overordnet nivå enige om hva som faktisk er faglig dyktighet og hva som er gode arbeidsresultater. Vi ser at de tillitsvalgte mener at lederansvar er det stillingsbaserte kriteriet som ga økonomisk uttelling, mens de mente at gode lederegenskaper burde gjøre det. I hvilken grad tillitsvalgte har vært bevisst på å skille mellom gode lederegenskaper eller lederansvar, er uklart. At de tillitsvalgte har stor forståelse for ledelsesfunksjonen og mener at den er viktig å belønne i forhandlingene, er noe overraskende. Dette må trolig ses i sammenheng med at ledere i det statlige tariffområdet svært ofte er organisert og medlemmer i en fagorganisasjon. Det er derfor ikke bare berettiget å belønne ledelse, men også fordi lederne kan være medlemmer av egen organisasjon.

Både de tillitsvalgte og lederne mener at likelønn mellom kvinner og menn bør gi økonomisk uttelling i de lokale forhandlingene, mens det er kun de tillitsvalgte som hevder at dette fikk stor økonomisk uttelling. Tilsvarende ser vi at omstillingsevne fikk økonomisk uttelling både ifølge de tillitsvalgte og arbeidsgiverne, mens det kun er arbeidsgiverne som mente dette burde gi økonomisk uttelling. Innholdsmessig fortolkning av kriteriet er interessant, ettersom det kan oppfattes som føyelighet, eller at man belønner de som er minst kritiske til de endringer som måtte finne sted. Slik sett kan kriteriet også være et uttrykk for at de som ikke utfordret arbeidsgivers styringsmuligheter, ble belønnet for det. På den andre siden kan det også være et uttrykk for at man belønnet de som faktisk gjorde det mulig for arbeidsgiverne å oppfylle virksomhetens overordnede mål. Sett i lys av at store deler av den statlige forvaltningen har gått og går igjennom store endringer, kan omstillingsevne være en egenskap man ønsker å stimulere.

5.1 Fordeling av lokale midler i 2002

Vi skal se nærmere på hvordan pengene ble fordelt mellom de tilsatte i de forskjellige virksomhetsområdene. For det første vil vi finne ut hvor stor andel av de tilsatte som oppnådde lokale tillegg, og hvordan dette varierer mellom de statlige virksomhetene. For det andre skal vi se på hvordan de lokale midlene fordelte seg etter hvor på lønnsregulativet de tilsatte befinner seg. Er det enkelte lønnstrinnsgrupper som får større andel av den lokale potten enn det lønnsmassen tilsier? I kapittel tre spurte vi de lokale partene om hva de mente var et vanlig tillegg og hva som burde være det høyeste lokale tillegget. Vi skal se hva som faktisk ble det vanligste og høyeste tillegget noen oppnådde høsten 2002.

Vi har to forskjellige kilder for hvordan midlene ble fordelt i de lokale årlige forhandlingene høsten 2002; forhandlingsstedenes tilbakerapporteringer til AAD

og spørreundersøkelsene som gikk ut til de lokale arbeidsgiverne og tillitsvalgte. Ut fra tilbakerapporteringene til departementet kan vi se hvordan pottene fordelte seg i lønstrinnintervaller, mens de lokale partene frembringer informasjon om pottens fordeling mellom medlemmer og tilsatte. De tillitsvalgte skulle her relatere spørsmålene til medlemmene de forhandlet på vegne av, mens arbeidsgiverne skulle relatere spørsmålene til samtlige tilsatte i hele forhandlingsområdet. Arbeidsgivernes tilbakemeldinger inneholder derfor også tilsatte som ikke er organiserte i virksomhetene.

Tilsatte som fikk lønnsopprykk

De lokale arbeidsgiverrepresentantene ble spurt om hvor stor andel av de tilsatte som oppnådde lønnsopprykk. Svaralternativet var åpent, de skulle selv fylle inn den eksakte fordelingen. Det åpne svaralternativet medførte at vi mistet om lag elleve prosent av arbeidsgiverne, som enten svarte «ikke sikker» eller lot være å fylle inn noe. Av de i alt 238 forhandlingsstedene har vi svar fra 176. For tre av fire statlige forhandlingssteder vet vi eksakt fordeling av tilsatte som oppnådde lokale tillegg. Andelen som oppnådde lokale tillegg, varierte fra 20 prosent til nesten samtlige tilsatte i enkelte forhandlingssteder. Fordi vi ikke har komplette svar fra samtlige arbeidsgivere, kan vi ikke gi en eksakt fordeling for hele staten samlet. For sikkerhets skyld presenterer vi tallene som gjennomsnittet av de som faktisk svarte på spørsmålet (se tabell 5.5) I gjennomsnitt viste det seg at 58 prosent av de tilsatte i forhandlingsstedene fikk lokale tillegg høsten 2002.

Det er store forskjeller mellom de statlige virksomhetsområdene. Færrest tilsatte fikk lokale tillegg i FOU-sektoren, mens flest tilsatte oppnådde lokale tillegg i den sivile ytre etat. Variasjonene mellom virksomhetsområdene kommer også frem i figur 5.5. Fordelingsdimensjonen er klar: jo lavere prosentandel av de tilsatte som oppnådde tillegg, desto større tillegg ble gitt (alt til noen). Motsatt vil det si: jo høyere prosentandel som oppnådde lokale tillegg, desto mindre tillegg ble det gitt (noe til alle).

Tabell 5.5 Gjennomsnittlig andel av tilsatte som oppnådde lokale tillegg – etter statlig virksomhetsområde

	Gjennomsnitt	Median	n	Frafall i prosent
FOU-sektoren	47	50	43	7
Departementer	53	50	16	6
Sentraladministrasjonen	59	57	43	12
Sivile ytre etat	64	65	96	14
Forhandlingsstedene samlet	58	58	198	11

I en mindre andel av virksomhetene fikk under 30 prosent av de tilsatte lokale tillegg. Disse er i all hovedsak å finne i FOU-sektoren. Går vi til det andre ytterpunktet, er det 18 prosent, eller om lag hver femte arbeidsgiver, som sier at mer enn 70 prosent av de tilsatte oppnådde lokale tillegg. De som melder at mange av de tilsatte oppnådde lokale lønnsopprykk, finner vi kun i den sentrale ytre etat og i sentraladministrasjonen utenfor departementene. Den lokale potten er fordelt mer selektivt, desto høyere gjennomsnittslønnen i virksomhetsområdene er. Høytlønnede virksomhetsområder som departementer og FOU-sektoren hadde mer selektiv fordelingsprofil enn det lavest lønnede virksomhetsområdet, den sivile ytre etat. Forhandlingssteder med høyere gjennomsnittsinntekt hadde også en mer selektiv fordelingsprofil i 2001 (Seip 2002).

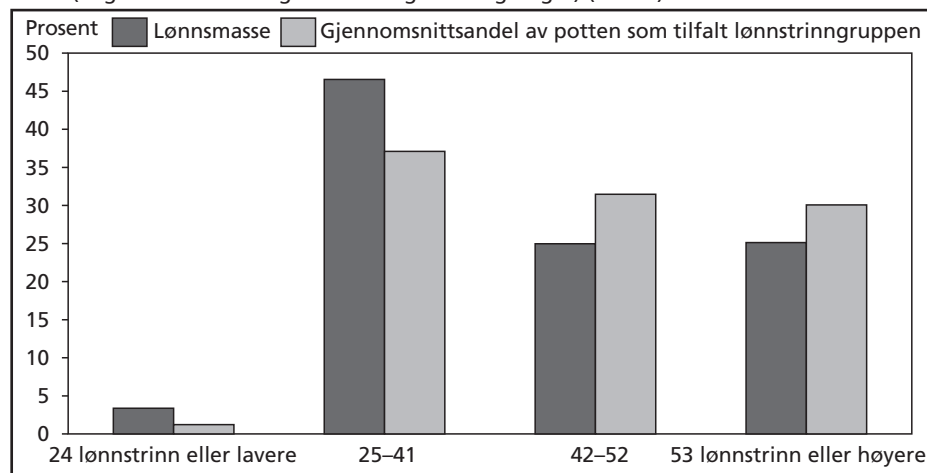
Oppsummering

- I gjennomsnitt oppnådde 58 prosent av de tilsatte i de statlige forhandlingsstedene lokale lønnstillegg i 2002.
- Det er store forskjeller mellom de statlige virksomhetsområdene i hvordan potten ble distribuert. I underkant av halvparten av tilsatte i FOU-sektoren oppnådde lokale tillegg, mot to av tre tilsatte i den sivile ytre etat.

Lønnsopprykk etter lønnsnivå

Etter at forhandlingene er gjennomført, skal resultatene rapporteres til AAD. Ut fra disse tilbakemeldingene skal vi se nærmere på hvordan pengene ble fordelt

Figur 5.6 Gjennomsnittlig prosentvis fordeling av potten og lønnsmasse etter lønnstrinnintervaller (Registerdata AAD og SST 2002 egne beregninger) (n=218)



mellom tilsatte etter plassering på lønnsregulativet. Rapporteringen skjer gjennom prosentvis andel av potten som tilfalt forhåndsdefinerte lønnsgruppeintervaller. Våre beregninger er basert på gjennomsnittet av de prosentvise fordelingene. Tilsvarende har det blitt foretatt beregninger fra SST på hvordan lønnsmassen er fordelt mellom de samme lønnsgruppeintervallene. Slik kan vi se hvordan pottens gjennomsnittlige fordeling ble mellom de forskjellige lønnsgruppeintervallene. Var det de høyest plasserte på lønnsregulativet som oppnådde mest lokalt?

For stillinger i lønnstrinn 41 og lavere er den gjennomsnittlige andelen av potten lavere enn lønnsmassen, mens for stillinger over lønnstrinn 42 er en større gjennomsnittlig andel av potten større enn lønnsmassen. Slik kan det i figur 5.6 se ut til at det var stillingsinnehavere høyt opp på regulativet som kom best ut. Dette betyr ikke nødvendigvis at høytlønnede samlet sett hadde best lønnsutvikling. Stillinger nederst på lønnsregulativet er ofte plassert på lønnsrammer som gir ansiennitetstillegg, mens stillinger høyere opp som oftest står i lønnsspenn. For stillinger i lønnsspenn er det kun lokale forhandlinger som gir lønnsopprykk. Det kan derfor se ut til at partene har prioritert stillinger i lønnsspenn lokalt.

Oppsummering

- Tilsatte på stillinger over lønnstrinn 42 har i gjennomsnitt en større andel av den lokale potten enn andelen av lønnsmassen i staten samlet.
- Dette kan tyde på at de lokale partene har prioritert stillinger i lønnsspenn i forhandlingene.

Lønnsopprykk etter lønnsnivå i virksomhetsområdene

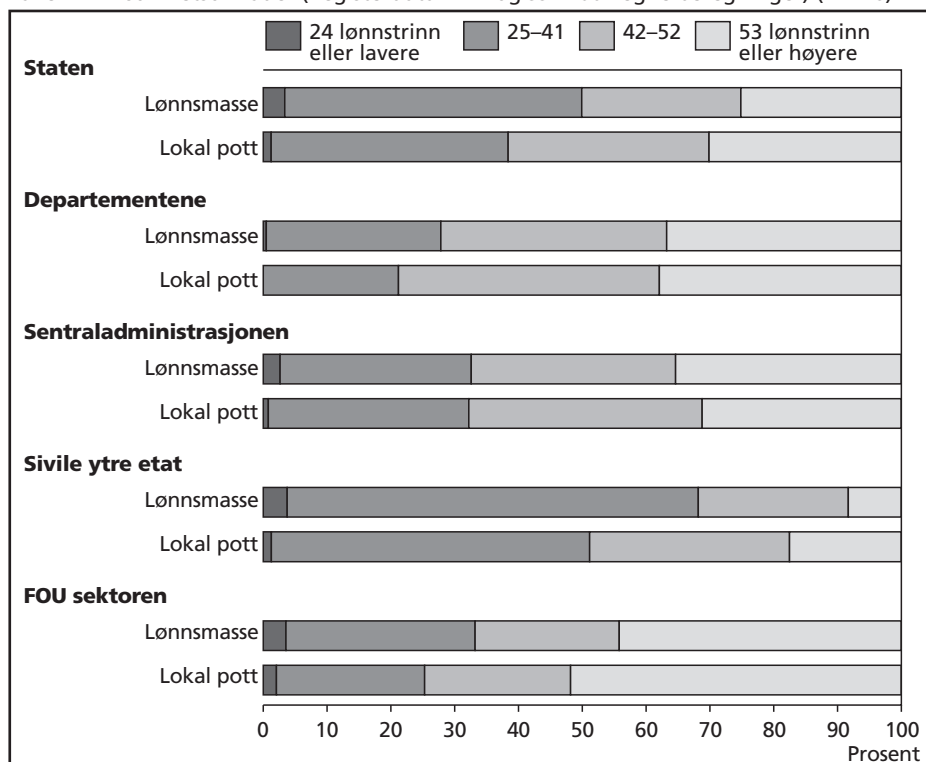
Både fordelingsprofilen og andelen av de tilsatte varierte kraftig mellom de fire statlige virksomhetsområdene, og vi skal derfor se på pottens fordeling i lys av lønnsmassen i virksomhetsområdene. Finnes det variasjoner; er det slik at det tilsatte på lønnstrinn 53 eller høyere hadde større andeler av potten enn det lønnsmassen tilsa i samtlige virksomhetsområder, eller varierte dette?

For det første viser figur 5.7 klare forskjeller i hvordan lønnsmassen fordeler seg i de statlige virksomhetsområdene. Mens 44 prosent av lønnsmassen i FOU-sektoren er å finne i stillinger med lønnstrinn 53 eller høyere, gjelder dette kun åtte prosent av lønnsmassen i den sivile ytre etat. FOU-sektoren har med andre ord flest med høy lønn. I den andre enden ser vi at 70 prosent av lønnsmassen i den sivile ytre etat er å finne i stillinger med lønnstrinn 41 eller lavere, mens dette gjelder 27 prosent av lønnsmassen i departementene. Dersom man hadde lagt til

grunn et prorata-perspektiv etter lønnsnivå, skulle svarprofilen mellom lønnsmasse og gjennomsnittlig prosentvis andel av potten være lik i figur 5.8.

Tar vi for oss lønnsmassen tilhørende tilsatte under lønnstrinn 42, ser vi av figur 5.7 at denne ikke oppnår like stor andel av potten i tre av de fire virksomhetsområdene. Derimot ser det ut til at den i sentraladministrasjonen utenfor departementene har oppnådd like stor andel av den lokale potten. Ser vi på lønnsmassen for lønnstrinn 53 eller høyere, er det heller ikke her entydig at denne har oppnådd større andel av potten i virksomhetsområdene. I departementene er andelen av lønnsmassen lik andelen av den lokale potten, mens det i sentraladministrasjonen faktisk er lavere andel av potten enn andel av lønnsmassen for lønnstrinn 53 eller høyere. I den sivile ytre etat og FOU-sektoren er det derimot større andel av potten som tilfaller lønnstrinn 53 enn lønnsmassen. Faktisk er det de høyest lønnede i den sivile ytre etat hvor lønnsmassen er dominert av tilsatte under lønnstrinn 42, som kom best ut av de lokale forhandlingene. Tilsatte på lønnstrinn 53 eller høyere i den sivile ytre etat har åtte prosent av lønnsmassen, mens de oppnår 17 prosent av den lokale potten. Selv om det var mange som oppnådde

Figur 5.7 Gjennomsnittlig prosentvis fordeling av potten og lønnsmasse etter lønnstrinnintervaller – virksomhetsområder (Registerdata AAD og SST 2002 egne beregninger) (n=218)



lokale tillegg i den sivile ytre etat, ser det ut til at de høyest lønnede oppnådde de største tilleggene.

Oppsummering

- I departementene er det ingen forskjell mellom andel av lønnsmasse og andel av potten som tilfaller tilsatte i lønnstrinn 53 eller høyere. Derimot har lønnstrinn 42–52 noe større andel av potten enn av lønnsmassen.
- I sentraladministrasjonen utenfor departementene er det ingen forskjell mellom andel av lønnsmasse og andel av potten som tilfaller tilsatte i lønnstrinn 41 eller lavere. Derimot klarer ikke de høyest lønnede å opprettholde prorata av den lokale potten. Lønnstrinn 42–52 oppnår noe større andel av potten enn det lønnsmassen tilsier.
- I den sivile ytre etat er andelen med lønnstrinn 53 kun åtte prosent av lønnsmassen, derimot klarer denne gruppen å få ut 17 prosent av den lokale potten. Mens lønnstrinn 41 eller lavere har 70 prosent av lønnsmassen, oppnår denne gruppen i gjennomsnitt om lag 50 prosent av den lokale potten.
- I FOU-sektoren oppnår de med lønnstrinn 53 eller høyere i gjennomsnitt over halve potten, mens de har 44 prosent av lønnsmassen.

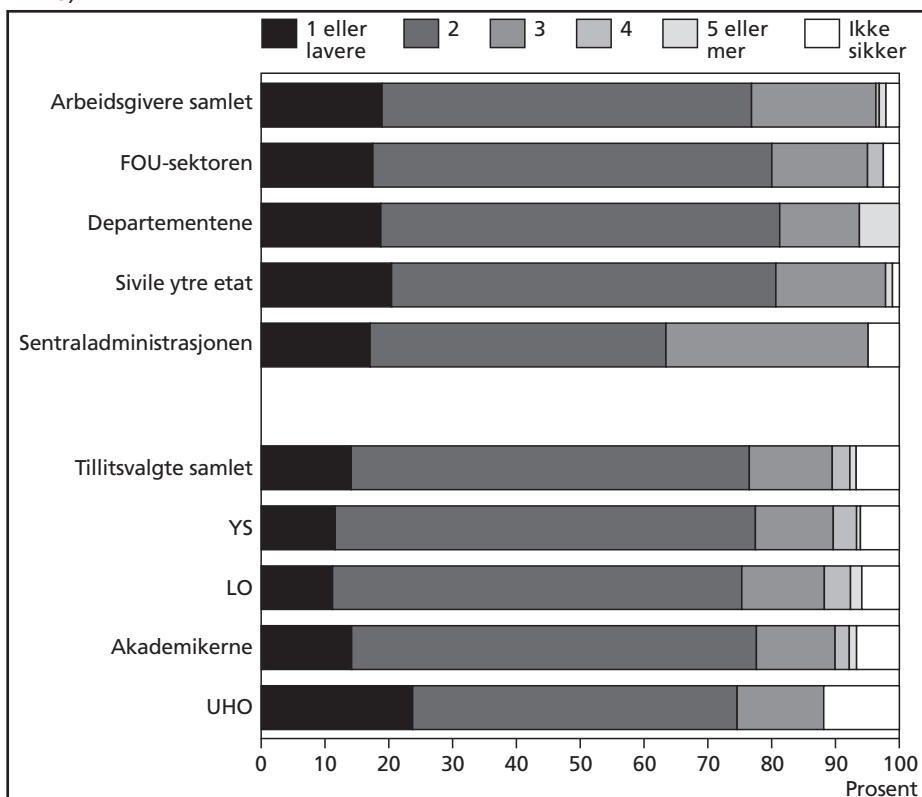
Hva ble det vanligste lokale tillegget høsten 2002?

De tillitsvalgte skulle svare ut fra egen medlemsmasse, mens de lokale arbeidsgiverne skulle svare ut fra samtlige tilsatte i forhandlingsområdet. Arbeidsgivernes svar innebefatter derfor også uorganiserte og eventuelle ledere som organisasjonene ikke reiste krav for under forhandlingene.

For det første ser vi at svarprofilen i figur 5.8 mellom arbeidsgiverne samlet og de tillitsvalgte samlet er svært lik. Seks av ti arbeidsgivere og tillitsvalgte mener at det vanligste tillegget som ble gitt til tilsatte/medlemmer var på to lønnstrinn. Om lag hver femte arbeidsgiver sier at tre lønnstrinn eller mer var det mest vanlige tillegget, mens andelen er noe lavere blant organisasjonene.

Det er svært små forskjeller innad på arbeidsgiversiden. Ut fra svarprofilen ser vi at de fordeler seg tilnærmet identisk, med ett unntak: sentraladministrasjonen utenfor departementene. I dette virksomhetsområdet er det en høyere andel som sier at tre lønnstrinn var det vanligste tillegget. Sammenligner vi mellom organisasjonene, er svarprofilen også lik. UHO skiller seg noe ut ved at de har en større andel som svarer ett lønnstrinn enn de andre organisasjonene.

Figur 5.8 Mest brukte 2.3.3-tillegget medlemmer/tilsatte fikk i forhandlingene (n=190 og n=723)



Oppsummering

- Det mest vanlige 2.3.3-tillegget var på to lønnstrinn. Seks av ti arbeidsgivere og to av tre tillitsvalgte oppga dette.
- Det er små forskjeller mellom virksomhetsområdene på hva som var det mest vanlige tillegget. Sentraladministrasjonen utenfor departementene skiller seg noe ut med å ha en noe høyere andel som sier at tre lønnstrinn var det vanligste tillegget.
- Det er små forskjeller mellom de tillitsvalgte på hva som var det største lønnsopprykket. UHO skiller seg noe ut ved å ha en noe høyere andel som sier ett lønnstrinn.

Tillitsvalgte i virksomhetsområdene

Tilsvarende undersøkte vi de tillitsvalgtes svar ut fra hvilket statlig virksomhetsområde de var tilsatt i og forhandlet innenfor. De mest sentrale tendensene etter statlig virksomhetsområde var:

- I departementene melder åtte av ti tillitsvalgte at to lønnstrinn var det vanligste tillegget. Akademikerne har en noe høyere andel som sier at tre lønnstrinn som det vanligste for sine medlemmer.
- I sentraladministrasjon utenfor departementene melder seks av ti tillitsvalgte om at to lønnstrinn var det vanligste lønnsopprykket. Det er små forskjeller mellom de største hovedsammenslutningene.
- I den sivile ytre etat melder syv av ti tillitsvalgte om at to lønnstrinn var det vanligste. Det er små forskjeller mellom hovedsammenslutningene, men UHO har flest tillitsvalgte som melder ett lønnstrinn som det vanligste lokale lønnsopprykket for sine medlemmer.
- I FOU-sektoren melder syv av ti tillitsvalgte at det vanligste tillegget var på to lønnstrinn. LO og YS har en noe høyere andel som sier at tre lønnstrinn eller mer som det vanligste lønnsopprykket for sine medlemmer.

Hva ble det høyeste lokale tillegget høsten 2002?

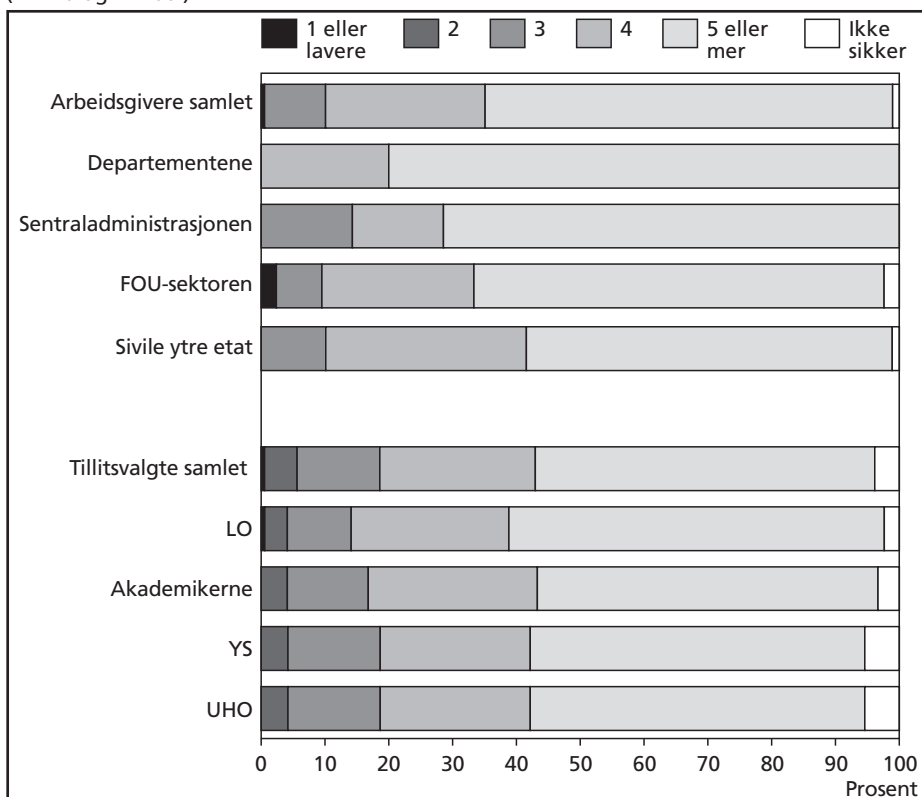
På samme måte som vi har sett på hva som var det mest vanlige tillegget, skal vi se på hva som var det største tillegget⁵. Her skulle tillitsvalgte svare ut fra egne medlemmer, mens lokale arbeidsgivere skulle svare for samtlige tilsatte, inkludert de uorganiserte i forhandlingsområdet.

Sammenstiller vi arbeidsgiverne og tillitsvalgte samlet, ser vi av figur 5.9 at svarprofilene fra de lokale partene er nokså like. To av tre arbeidsgivere oppgir fem lønnstrinn eller mer som det meste som ble gitt i de lokale forhandlingene, mens litt over halvparten av de tillitsvalgte sier det samme. For fire lønnstrinn eller mer, viser det seg at ni av ti arbeidsgivere og åtte av ti tillitsvalgte sier at dette var det høyeste tillegget lokalt.

For de tillitsvalgte er svarprofilen igjen tilnærmet identisk. Slik sett er det ikke noen stor forskjell mellom organisasjonenes medlemmer som oppnådde mest lokalt. På arbeidsgiversiden derimot er det litt større forskjeller mellom virksomhetsområdene. Mens åtte av ti arbeidsgivere i departementene sier fem lønnstrinn eller mer, sier seks av ti arbeidsgivere i den sivile ytre etat det samme.

⁵ Det ble også spurt om hva som var det laveste tillegget, og ni av ti tillitsvalgte og arbeidsgivere oppga at dette var ett lønnstrinn eller lavere. Det var kun marginale forskjeller mellom virksomhetsområdene og organisasjonenes svar her.

Figur 5.9 Hva ble det høyeste 2.3.3-tillegget som medlemmer/tilsatte fikk i forhandlingene (n=726 og n=188)



Oppsummering

- To av tre arbeidsgivere sier at fem lønnstrinn eller mer var det største lønnsopprykket som ble gitt lokalt.
- Åtte av ti departementer melder at fem lønnstrinn eller mer var det største lønnsopprykket, mens seks av ti forhandlingssteder i den sivile ytre etat melder fem trinn eller mer.
- Litt over halvparten av de tillitsvalgte sier at fem lønnstrinn eller mer var det største lønnsopprykket et av deres medlemmer fikk.
- Det er marginale forskjeller mellom organisasjonene på andel med det høyeste tillegget.

5.2 Fordeling mellom organisasjonene

I de foregående avsnittene så vi at det var svært små forskjeller mellom organisasjonene i hva som var det vanligste 2.3.3-tillegget, og i hva som var det høyeste tillegget noen av medlemmene oppnådde. Dersom fordelingsprofilen mellom organisasjonene er lik, innebærer det at antall medlemmer som fikk lønnsoppsykk er avgjørende for den økonomiske fordelingen mellom organisasjonene. I spørreundersøkelsene spurte vi de tillitsvalgte om hvor stor andel av medlemsmassen (bestående av medlemmer både med og uten krav) som fikk lønnsoppsykk høsten 2002.

I kapittel 3 kom det frem at Akademikerne lå noe nærmere arbeidsgivernes holdninger enn de andre organisasjonene, mens LO sto lengst fra arbeidsgiverne. Vi kunne forvente at Akademikerne klarer å få igjennom en større andel av medlemsmassen sin i de lokale forhandlingene enn det LO eller de to andre organisasjonene gjør. På den andre siden kan man hevde at organisasjonstilknytning har lite eller ingenting med hvor faglig dyktig man er eller hvor gode arbeidsresultater man frembringer. Ut fra et slikt perspektiv skulle organisasjonene stort sett klare å få igjennom omtrent like mange medlemmer i forhandlingene. Hvem av organisasjonene var det da som fikk igjennom flest medlemmer?

Medlemmer som fikk lønnsoppsykk

I figur 5.10 vises prosentvis andel av samlet medlemsmasse (medlemmer med og uten krav) som oppnådde tillegg i de årlige lokale forhandlingene. I motsetning til arbeidsgiverne, skulle de tillitsvalgte ta stilling til ferdigdefinerte intervaller, noe som gjør det vanskeligere å si eksakt gjennomsnittsprosent av medlemsmassen med lønnstillegg. Fordelen med målemetoden er at vi får et langt lavere frafall blant respondentene. Var det store variasjoner mellom de fire hovedsammenslutningene, eller fordelte dette seg også ganske likt?

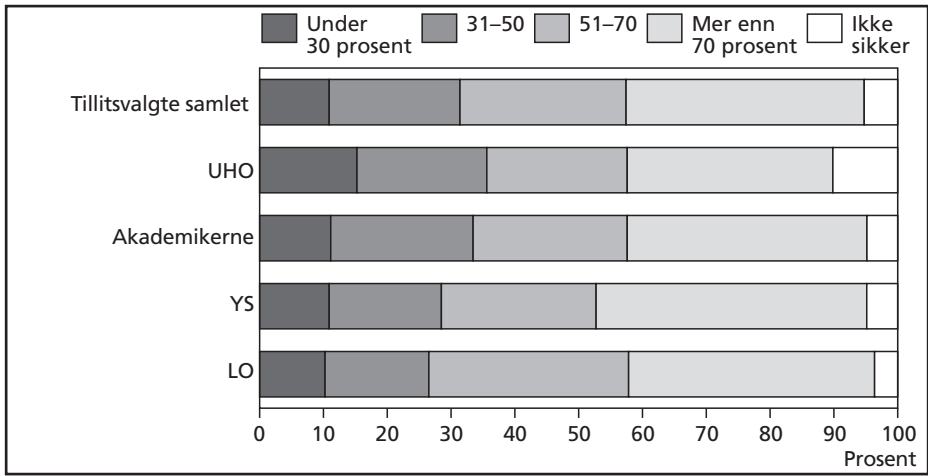
For det første rapporterer de tillitsvalgte at store deler av medlemsmassen fikk lønnsoppsykk høsten 2002. Som figur 5.10 viser, sier to av tre tillitsvalgte at mer enn halvparten av medlemmene oppnådde lokale tillegg. Dermed ser det også ut til at den samlede potten ble distribuert til mange statstilsatte. Det er kun en tredjedel av de tillitsvalgte som sier at under halvparten av medlemmene oppnådde tillegg. Faktisk ser man at det hyppigste svaralternativet for tillitsvalgte samlet er «mer enn 70 prosent av medlemmene». Fire av ti tillitsvalgte sier at mer enn 70 prosent av medlemmene (med og uten krav) oppnådde lokale tillegg.

Det er små forskjeller mellom hovedsammenslutningene. UHO har noe større usikkerhet og tillitsvalgte som rapporterer under 30 prosent av medlemmene. Ser vi på YS, LO og Akademikerne, som er jevnt fordelt i de fire statlige virksomhets-

områdene, er svarprofilene tilnærmet identiske. Ut fra medlemsmasse (med og uten krav) er det små forskjeller mellom organisasjonene. Vi skal også her kontrollere om det er forskjeller mellom organisasjonene ut fra medlemmene som faktisk hadde krav liggende inne i forhandlingene. Slik utelater vi medlemmene det ikke ble reist krav for. Vi finner små forskjeller ut fra medlemsmassen, men dette kan også ha sammenheng med hvor mange medlemmer som sender inn krav. Spørsmålet er om det er forskjell mellom organisasjonene etter faktiske krav.

Blant medlemmer med krav viser tabell 5.6 at det også her er svært små forskjeller. Samlet sier de tillitsvalgte at tre av fire (76 prosent) medlemmer med krav fikk lønnsopprykk. Igjen er det helt marginale forskjeller mellom de tre organisasjonene som er spredt i hele det statlige tariffområdet; LO, YS og Akademikerne. UHO og de frittstående forbundene (ikke vist) har noen prosentpoeng lavere andel av medlemmene som oppnådde lokale tillegg.

Figur 5.10 Andel av medlemsmassen (med og uten krav) som fikk 2.3.3-tillegg (n=726)



Tabell 5.6 Gjennomsnittlig andel av medlemmer med krav som oppnådde lokale tillegg – etter hovedsammenslutning og samlet

	Gjennomsnitt	Median	n	Frafall i prosent
UHO	72	80	60	13
Akademikerne	77	80	273	16
LO	77	80	171	13
YS	78	80	170	19
Tillitsvalgte samlet	76	78	741	18

Oppsummering

- Fire av ti tillitsvalgte sier at mer enn 70 prosent av medlemsmassen (med og uten krav) fikk lønnsopprykk.
- Kun hver tiende tillitsvalgte mener at under 30 prosent av medlemsmassen (med og uten krav) oppnådde lokale tillegg.
- I gjennomsnitt oppnådde tre av fire medlemmer som det ble reist krav for, lokale tillegg høsten 2002.
- Det er små forskjeller mellom organisasjonene både med hensyn til andel av medlemsmassen som oppnådde tillegg og blant medlemmene som faktisk hadde krav liggende inne.

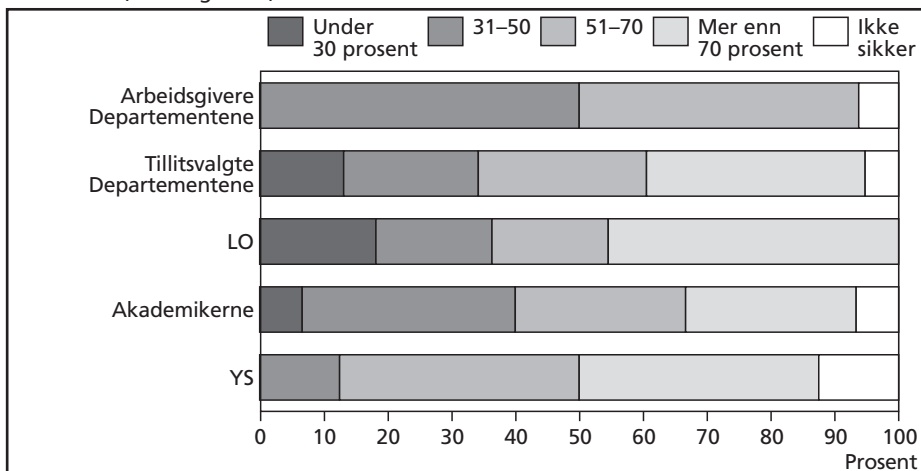
Vi skal gå ytterligere ned i materien og se organisasjonenes fordeling i de statlige virksomhetsområdene. Vi har satt sammen arbeidsgivers rapportering med de tillitsvalgte sine svar fra samme virksomhetsområde. Det er verd å merke seg at arbeidsgiverne hadde et åpent svaralternativ, hvor de skulle angi prosentandelen av de tilsatte som oppnådde lokale tillegg. Ut fra generell erfaring forventer vi et noe større frafall når respondenten selv må fylle inn fremfor å krysse av i et forhåndsbestemt intervall i skjemaet. For å få samsvar med de tillitsvalgtes tilbakemeldinger, kodet vi om arbeidsgivernes svar til de samme prosentvise intervallene som de tillitsvalgte krysset av. Sammenligningene går på medlemmer (med og uten krav) og arbeidsgivernes rapporteringer for samtlige tilsatte, inkludert de uorganiserte.

Departementene

For departementene oppgir arbeidsgiverne i gjennomsnitt at 53 prosent av de tilsatte oppnådde 2.3.3-tillegg. Den prosentvise andelen varierte fra 40 til 68 prosent av de departementstilsatte. Vi har i figur 5.11 tatt ut UHO, som kun hadde to respondenter i departementene. Det samme gjelder for to tillitsvalgte utenfor de fire hovedsammenslutningene.

For det første er det stor forskjell mellom arbeidsgiversidens og arbeidstakersidens svarprofil. Et lavt antall respondenter kan gi et noe skjevt inntrykk. Arbeidsgiverne deler seg i to, mens de tillitsvalgte er mer spredt. Om lag hver tredje tillitsvalgte mener at mer enn 70 prosent av medlemmene fikk lønnsopprykk, mens hver fjerde tillitsvalgte sier at mellom 51 og 70 prosent av medlemmene oppnådde tillegg. LO har den høyeste andelen som sier at flere enn 70 prosent av medlemmene oppnådde lokale tillegg, men også den høyeste andelen med under 30 prosent.

Figur 5.11 Andel av tilsatte/medlemsmassen (med og uten krav) som fikk 2.3.3-tillegg – departementene (n=16 og n=38)

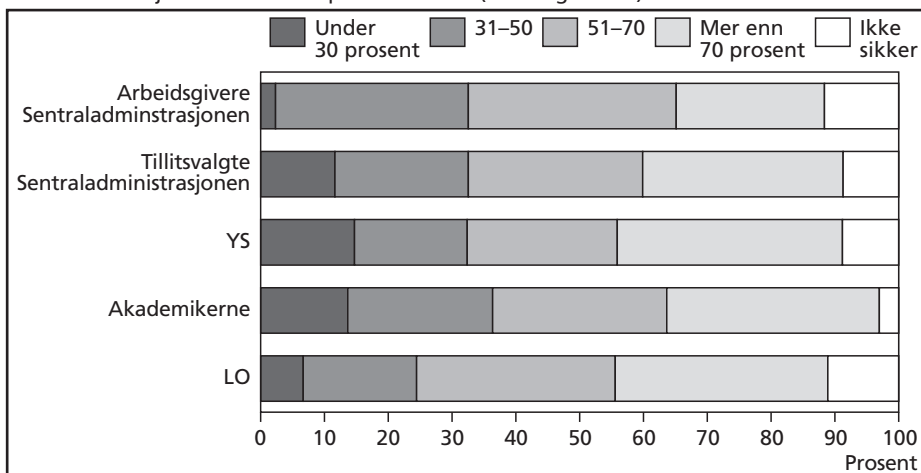


Sentraladministrasjonen utenfor departementene

For sentraladministrasjonen utenfor departementene oppgir arbeidsgiverne i gjennomsnitt at 59 prosent av de tilsatte oppnådde lokale tillegg. Med andre ord oppnådde i gjennomsnitt seks av ti tilsatte i virksomhetsområdet lønnstillegg. Andelen varierte fra 30 prosent til nesten samtlige tilsatte i forhandlingsstedet. UHO med kun seks respondenter er tatt ut av fremstillingen i figur 5.12.

Mens vi hadde forskjeller i svarprofil mellom partene i departementene, ser vi at det er langt bedre samsvar i svarprofil i sentraladministrasjonen. Godt over halv-

Figur 5.12 Andel av tilsatte/medlemsmassen (med og uten krav) som fikk 2.3.3-tillegg – sentraladministrasjonen utenfor departementene (n=43 og n=172)



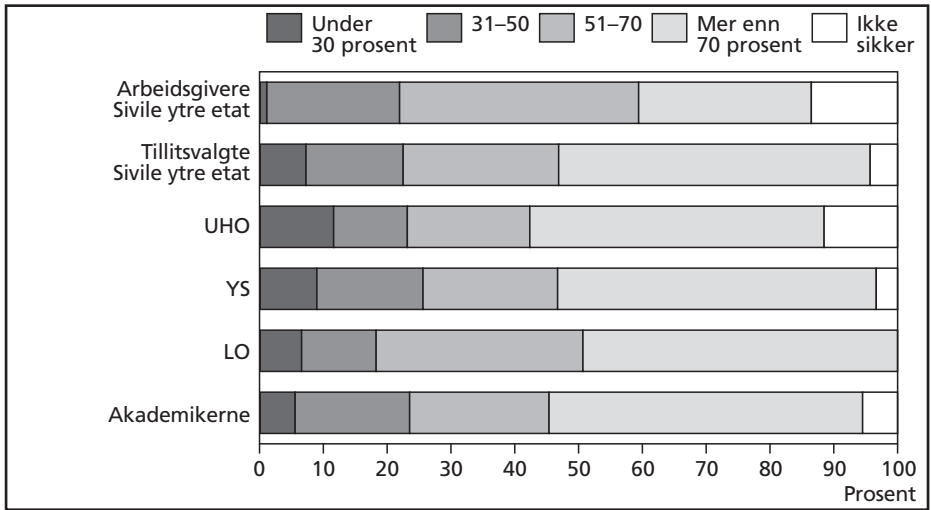
parten av arbeidsgiverne og de tillitsvalgte i sentraladministrasjonen mener at mer enn 50 prosent av de tilsatte eller medlemmene oppnådde lokale tillegg. Hver tredje tillitsvalgte mener at mer enn 70 prosent av medlemmene de forhandlet på vegne av oppnådde lokale tillegg.

Sivile ytre etat

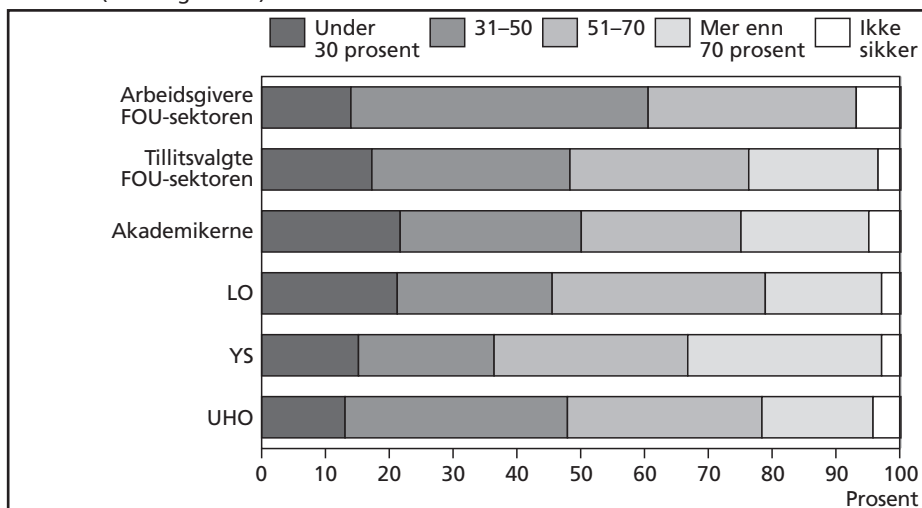
For den sivile ytre etat oppgir arbeidsgiverne i gjennomsnitt at 64 prosent av de tilsatte fikk lokalt lønns tillegg. Med andre ord oppnår nesten to av tre tilsatte i gjennomsnitt lokale tillegg i dette virksomhetsområdet. Andelen varierte fra 30 prosent til samtlige tilsatte i forhandlingsstedet.

De lokale partene har noe forskjell i svarprofil knyttet til det øvre intervallet i figur 5.13. Mens hver fjerde arbeidsgiver sier at mer enn 70 prosent av de tilsatte oppnådde lokale tillegg, oppgir halvparten av de tillitsvalgte mer enn 70 prosent av medlemmene. Derimot ser vi at arbeidsgiverne i større grad oppgir at mellom 50 og 70 prosent av de tilsatte oppnådde lokale tillegg. LO sine tillitsvalgte oppgir i noe større grad at mer enn halvparten av medlemsmassen fikk lønnsopprykk enn de andre organisasjonene.

Figur 5.13 Andel av tilsatte/medlemsmassen (med og uten krav) som fikk 2.3.3-tillegg – sivile ytre etat (n=96 og n=348)



Figur 5.14 Andel av tilsatte/medlemsmassen (med og uten krav) som fikk 2.3.3-tillegg – FOU-sektoren (n=43 og n=168)



Forsknings-, høgskole og universitetssektoren

For FOU-sektoren oppgir arbeidsgiverne i gjennomsnitt at 47 prosent av de tilsatte oppnådde lokale tillegg. Andelen varierte fra 20 prosent til 70 prosent av de tilsatte i forhandlingsstedet.

Seks av ti arbeidsgivere sier at under halvparten av de tilsatte oppnådde lokale tillegg, mens fem av ti tillitsvalgte sier det samme. Samtidig oppgir hver femte tillitsvalgte at mer enn 70 prosent av medlemsmassen oppnådde tillegg, mens det er ingen av arbeidsgiverne som oppgir så stor andel av de tilsatte. Forskjellene i svarprofil mellom organisasjonene er liten. Seks av ti YS-tillitsvalgte oppgir at mer enn halvparten av deres medlemmer oppnådde lokale tillegg, mens under halvparten av Akademikerne oppnådde så stor andel av medlemsmassen.

Hvordan gjorde de selektivt orienterte organisasjonene det?

Over halvparten av organisasjonene sendte inn krav på vegne av nesten hele medlemsmassen. En mindre andel av organisasjonene sendte kun inn krav på vegne av under en tredjedel av sine medlemmer. Vi skal hvordan organisasjoner som fremmet mange krav gjorde det sammenlignet med organisasjoner som fremmet få krav. Dersom man legger et prorata-argument til grunn (organisasjonens andel av lønnsmassen og dermed andelen av den lokale potten), kan man anta at de som fremmet krav på vegne av få medlemmer både fikk gjennom flere medlemmer med krav og at de oppnådde flere lønnstrinn for disse sammenliknet med de som fremmet krav for mange medlemmer.

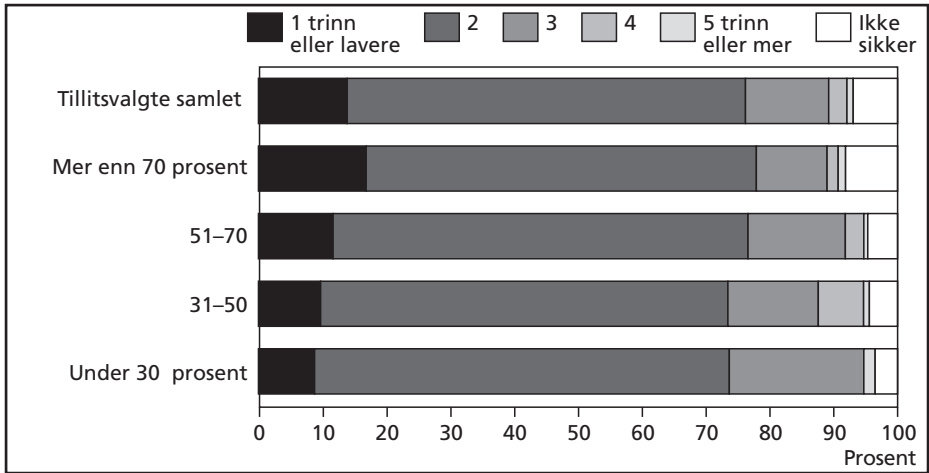
Faktisk viser det seg at de som sendte inn krav for et fåtall medlemmer (tabell 5.7), ikke klarte å få igjennom flere enn de som sendte inn krav for mange medlemmer. Det ser med andre ord ut til at jo flere medlemmer man sender inn krav for, desto høyere andel er det som oppnår lønnsopprykk. Strategien med å sende inn for et fåtall medlemmer ser ikke ut til å øke suksessraten i form av å få flest mulig igjennom med lønnsopprykk. De organisasjonene som sendte inn krav for mange medlemmer, klarte faktisk å få igjennom en større andel av medlemsmassen enn organisasjonene som sendte inn krav på vegne av få medlemmer. På den andre siden kan det være slik at de selektivt orienterte organisasjonene klarer å hente ut flere lønnstrinn på vegne av de medlemmene som faktisk oppnådde tillegg. Der- som vi tar utgangspunkt i det organisasjonene beskrev som det vanligste tilleg- get, kan vi sette opp en fordeling som vist i figur 5.15.

Det viser seg at de selektivt orienterte organisasjonene heller ikke klarte å få større tillegg til de medlemmene som faktisk oppnådde lønnsopprykk. Det er marginale forskjeller på det mest vanlige tillegget ut fra andelen av medlemsmas- sen man reiste krav på vegne av.

Tabell 5.7 Gjennomsnittlig andel av medlemmer med lønnsopprykk i forhold til hvor mange medlemmer man sendte inn krav for. (n=702)

Andel av medlemsmassen man sendte inn krav for	Gjennomsnittandel med krav som fikk lønnsopprykk	Median	n	Frafall prosent
Under 30 prosent	62	70	58	21
Mellom 30 og 50 prosent	68	70	114	12
Mellom 50 og 70 prosent	74	78,5	178	15
Mer enn 70 prosent	82	88	352	15

Figur 5.15 Mest vanlige lokale tillegg etter prosentvis andel av medlemsmassen som reiste krav (n=685).



Oppsummering

- Organisasjoner som sendte inn krav på vegne av få medlemmer, klarte ikke å få igjennom en større andel i forhandlingene enn organisasjoner som sendte inn mange krav.
- Organisasjoner som sendte inn krav på vegne av få medlemmer, klarte ikke å hente ut flere lønnstrinn per medlem som oppnådde lønnsopprykk enn det organisasjonene som sendte inn mange krav gjorde.

5.3 Sammendrag

Analyser basert på Statens Sentrale Tjenestemannsregister (SST) viser samlet en lønssammenpressing, og mindre lønnsforskjeller for perioden 1991–2002 (Schøne 2004). Vi spurte derfor de tillitsvalgte hvordan de hadde oppfattet utviklingen i lønnsrelasjoner, ettersom deres oppfatninger vil være med å forme hvordan de handler under de lokale forhandlingene. Her viste det seg at de fleste tillitsvalgte mente det hadde blitt større lønnsforskjeller mellom de statstilsatte i tidsperioden. Blant de tillitsvalgte som mente forskjellene hadde økt, ønsket disse i langt sterkere grad å fordele de lokale midlene til flere tilsatte. For mindretallet av de tillitsvalgte, som mente at lønnsforskjellene var blitt mindre eller var uforandret, viste det seg at de aller fleste ønsket å fordele potten på færre tilsatte – men da med større lokale tillegg. Slik ser det ut til at både de som mener forskjellene har økt og de som mener forskjellen har blitt redusert, ønsker å bruke de lokale forhandlingene til å rette opp det de oppfatter som en oppstått skjevhet.

De lokale partene er enige om hvilke kriterier som faktisk ga økonomisk uttelling i den lokale lønnsdannelsen. Disse kriteriene er i all hovedsak de samme kriteriene partene mente burde gi økonomisk uttelling. Logikken både blant arbeidsgivere og tillitsvalgte er at stillingsinnehaveren gjennom sin innsats (faglig dyktighet og gode arbeidsresultater) eller innstilling (omstillingsevne og samarbeidsevner) har opparbeidet seg rett til lokale lønnstillegg. Lederegenskaper eller lederansvar har overraskende høy legitimitet blant organisasjonene. Man kan tenke seg flere forklaringer, for det første er det sannsynlig at mellomlederne er medlemmer av egen organisasjon. Andre forklaringer kan være at det oppstår skjevheter i forhandlingssystemet som ikke i tilstrekkelig grad fanger opp lokale ledere/mellomledere. For de tillitsvalgte kan det derfor være legitimt å bruke deler av den lokale potten til å opprettholde premieringen av ledelsesfunksjonen. Slik er det overraskende hvor enige partene er om kriteriene. Snarere går forskjellene mellom de lokale partene på *hvor mye* faglig dyktighet eller gode arbeidsresultater skal belønnes, og

Fem på topp-kriteriene partene i størst grad mente burde gi økonomisk uttelling og som de mente faktisk ga økonomisk uttelling – tillitsvalgte og arbeidsgivere samlet

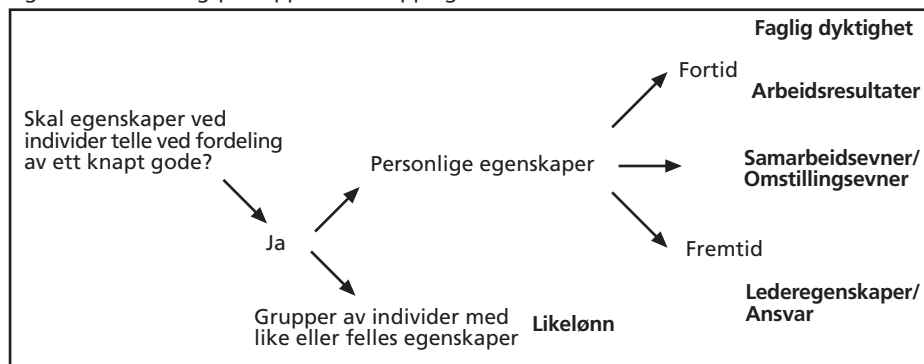
Tillitsvalgte bør-kriterier Likelønn mellom kvinner og menn Faglig dyktighet Gode arbeidsresultater Flink til å kommunisere /samarbeide Gode lederegenskaper	Arbeidsgivernes bør-kriterier Gode arbeidsresultater Faglig dyktighet Gode lederegenskaper Likelønn mellom kvinner og menn Omstillingsevne
Tillitsvalgtes ble-kriterier Faglig dyktighet Gode arbeidsresultater Lederansvar Likelønn mellom kvinner og menn Omstillingsevne	Arbeidsgivernes ble-kriterier Gode arbeidsresultater Faglig dyktighet Omstillingsevne Gode lederegenskaper Initiativ og kreativitet

dermed *hvor mange* det er som får en slik belønning. Arbeidsgiverne og Akademikerne sine tillitsvalgte mener at det skal belønnes mer, mens LO, YS og UHO mener at det skal belønnes mindre, men til flere tilsatte.

Logikken både blant arbeidsgivere og tillitsvalgte, med unntak av likelønns-kriteriet, er at stillingsinnehaveren gjennom sin innsats eller dyktighet har opparbeidet seg rett til det knappe godet. Tanken er at den som kan vise til gode resultater og/eller har vært faglig dyktig, skal få en påskjønnelse for dette. Omstillingsevne/samarbeidsevner har slik sett også et tilbakevendende perspektiv, men egenskapene er viktige for å tilfredsstille behov i nåtid. Behovene er virksomhetenes behov, ikke den enkelte tilsattes behov. I innledningskapittelet satte vi opp en modell, på hvordan man kan fordele et knapt gode ut fra forskjellige fordelingsmekanismer.

Ut fra logikken i modellen er likelønn mellom kvinner og menn det eneste kriteriet som hensyntar felles egenskaper (kjønn) og som når opp blant de mest sentrale kriteriene. De andre kriteriene som man mente burde eller ble tillagt vekt er i all utstrekning basert på personlige egenskaper. For likelønn viste det seg i kapittel

Figur 5.16 Fordelingsprinsipper for knappe goder



4 at det var forskjeller mellom de statlige virksomhetene og virksomhetsområdene. Halvparten av forhandlingsstedene fulgte den sentrale oppfordringen på at kvinner skulle ha større uttelling lokalt enn det prorata-fordelingen tilsa. På den andre siden viste det seg at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn økte i tre av ti forhandlingssteder, selv om partene sentralt hadde anbefalt det motsatte.

I gjennomsnitt oppnådde 58 prosent av de tilsatte i forhandlingsstedene lokale lønnsopprykk høsten 2002, men dette varierer kraftig mellom virksomhetsområdene. Det er forskjeller mellom virksomhetsområdene i hvordan potten ble distribuert. I underkant av halvparten av tilsatte i FOU-sektoren oppnådde lokale tillegg, mot to av tre tilsatte i den sivile ytre etat. I likhet med det Seip (2002) kom frem til, ser vi en sammenheng mellom lønnsnivå og fordelingsprofil. Det kan se ut til at høy gjennomsnittslønn i forhandlingsstedet henger sammen med en mer selektiv fordelingsprofil. For staten sett under ett viser det seg at stillinger over lønnstrinn 42 i gjennomsnitt har større andel av den lokale potten enn andelen av lønnsmassen. En mulig fortolkning er at partene har prioritert stillinger uten ansiennitetsopprykk (lønnsspenn) som dominerer øverst i regulativet.

I de fire virksomhetsområdene er det forskjeller i forholdet mellom samlet lønnsmasse og andel av potten som tilfalt lønnsmassen etter lønnstrinngrupper. I departementene er det ingen forskjell mellom andel av lønnsmasse og andel av potten som tilfaller de høyest lønnede. Derimot oppnår lønnstrinn 42–52 noe større andel av potten enn av lønnsmassen. I departementene er dette ofte saksbehandlerstillinger som rådgivere og førstekonsulenter. I sentraladministrasjonen er det ingen forskjell mellom andel av lønnsmassen og potten som tilfaller tilsatte i lønnstrinn 41 eller lavere. Derimot klarer ikke de høyest lønnede (lønnstrinn 53 og høyere) å opprettholde prorata. Lønnstrinn 42–52 oppnår derimot noe større andel av potten enn det lønnsmassen tilsier i sentraladministrasjonen. I den sivile ytre etat utgjør de høyest lønnede kun åtte prosent av lønnsmassen, men tilsatte her klarer å få ut 17 prosent av potten. Slik sett er disse vinnerne i de lokale forhandlingene høsten 2002. Mens lønnstrinn 41 eller lavere har 70 prosent av lønnsmassen i den sivile ytre etat, oppnår de her i gjennomsnitt 50 prosent av potten. I FOU-sektoren oppnår de høyest lønnede i gjennomsnitt over halve potten, mens de har 44 prosent av lønnsmassen.

Mens det er forskjeller mellom de statlige virksomhetsområdene, melder organisasjonene svært likt tilbake på hvordan pengene fordelte seg. Det synes å være minimale forskjeller mellom organisasjonene både med hensyn til andel av medlemsmassen (med og uten krav om opprykk) som oppnådde opprykk, og med hensyn til andelen av medlemmene det ble reist krav på vegne av. Tre av fire medlemmer (76 prosent) som hadde krav liggende inne, oppnådde lokale tillegg. En naturlig forklaring kan være at faglig dyktighet, lederegenskaper, gode arbeidsresultater og omstillingsevne/samarbeidsvilje er jevnt fordelt mellom de tilsatte. Hvor

man er organisert, har dermed liten påvirkning på hvor «godt» man behersker den stillingen man fyller. Derfor er det vanskelig å utrope noen vinnere eller tapere blant organisasjonene – uavgjort er kanskje et mer troverdig svar.

Derimot ser det ut til at de organisasjonene som sendte inn krav på vegne av et fåtalls medlemmer (under 30 prosent av medlemsmassen), kom svakere ut enn organisasjoner som sendte inn mange krav. De klarte verken å få igjennom en større andel i forhandlingene eller hente ut flere lønnstrinn per medlem som fikk innfridd kravet. Dersom man ikke er helt sikker på at man oppnår prorata, synes dette å være en vanskelig strategi.

Uavgjort viser det seg også å være når vi ser på fordelingene mellom organisasjonene av hva som var det vanligste lønnsopprykket. For staten samlet svarer to av tre tillitsvalgte og seks av ti arbeidsgivere at to lønnstrinn ble det mest vanlige tillegget. Tilsvarende var det mindre forskjeller mellom organisasjonene når det gjaldt det høyeste trinntillegget. Litt over halvparten av de tillitsvalgte sier at fem lønnstrinn eller mer var det største lønnsopprykket et av deres medlemmer oppnådde, og det er også her marginale forskjeller mellom organisasjonene.

6 Status og utfordringer

Ethvert forhandlingsbasert lønssystem vil utvikles mellom motstridene og sammenfallende normer og verdier og mellom partenes ulike interesser. Forhandlingsbaserte lønssystemer vil derfor innebære kompromisser og mellomløsninger som samtlige parter kan akseptere. Vi skal i dette kapitlet se nærmere på hvilke faktorer som kan utfordre stabiliteten i de lokale forhandlingene som skjer i det statlige tariffområdet, og hvilke utfordringer dette igjen gir for de lokale partene. Det må presiseres at perspektivet som legges til grunn er det eksisterende forhandlings-systemet, med en felles hovedtariffavtale som dekker inn de aller fleste tilsatte i det statlige tariffområdet. Drøftingene går på endringer *innad i* forhandlings-systemet, og ikke *av* systemet. Noen av utfordringene vi skal se nærmere på, er:

- Økt bruk av forberedende forhandlinger
- Lokal lønnsdannelse og organisasjonskonkurranse
- Lokal lønn og lønnsforskjeller
- De personbaserte kriterienes dominans

Lokal lønnsdannelse i staten kan som tidligere nevnt ikke betraktes løsrevet fra det som skjer gjennom de sentrale tariffrevisjonene. Sentrale og lokale aktører har også forskjellige synspunkter på hvor mye, eller i hvilken grad, det skal åpnes for lokal lønnsdannelse og lokale tilpasninger. På sentralt nivå er LO, YS og UHO mer skeptiske enn Akademikerne til at lønnsdannelsen i større grad skjer lokalt. Dette betyr ikke at LO, YS og UHO er imot lokal lønnsdannelse, men de ser det som mer tjenlig for sine medlemmer at hovedtyngden av lønnsutviklingen kommer sentralt. På den andre siden ser de lokale arbeidsgiverne i stor utstrekning lokal lønn som et viktig instrument for virksomhetens egne mål, mens det på et høyere politisk hold *kan* være ønsket om å begrense lønnsveksten lokalt. Dette varierer naturlig nok med hvilke politiske partier som sitter i posisjon, og hvilke preferanser eller ideologiske føringer man har når det gjelder sentral eller lokal lønnsdannelse. Å delegere og flytte lønnsdannelsen nærmere de statlige virksomhetene, innebærer også mindre muligheter for kontroll og virkemidler for å styre utviklingen.

Staten skiller seg fra andre tariffområder i den forstand at de i tillegg til å være arbeidsgiver for egne tilsatte, også er en sentral inntektspolitisk aktør med de føringer og koblinger det innebærer. Statsoppgjøret spiller derfor en viktig rolle i

den til enhver tids sittende regjerings inntektspolitiske ambisjoner og ønsker. Det statlige tariffområdet er heller ingen statisk størrelse. Store operatørdominerte virksomheter som post, tele, vei og jernbane, har i de senere årene blitt ført ut av staten og inn i NAVO eller NHO. Forandringene i tariffområdet, vil også kunne virke inn på forholdet mellom lokal eller sentral lønnsfastsettelse. De samme strukturelle endringene vil kunne påvirke organisasjonenes styrkeforhold og deres egne tariffpolitiske prioriteringer. Strukturendringene kan slik føre til forandringer i medlemsmassens sammensetning, og dermed også i hvilken faglig politikk som føres.

Tidligere undersøkelser har konkludert med følgende utviklingstrekk i den lokale lønnsdannelsen i det statlige tariffområdet (Seip 2002):

- En dreining fra gruppeorientering til individorientering.
- Stadig flere statlige virksomheter med forhandlingsfullmakt.
- Arbeidsgivers prioriteringer er flyttet fra personalkontoret til mellomlederne.

Individorienteringen bekreftes også i denne undersøkelsen, blant arbeidsgivere og blant de lokalt tillitsvalgte. Ikke minst kommer dette frem gjennom hvilke kriterier som legges til grunn i den lokale lønnsdannelsen. Mens det har vært en generell vekst i forhandlingsfullmakter på nittitallet og frem til i dag, er det veksten i bruk av forberedende forhandlinger som er de viktigste forhandlingsmessige endringene her. Mens en av ti forhandlingssteder tok i bruk forberedende forhandlinger i 2000 og 2001, brukte nesten halvparten av forhandlingsstedene denne muligheten året etter. Store deler av den lokale lønnsdannelsen er dermed flyttet ned i underliggende avdelinger i forhandlingsstedet. Dette gir også støtte for at arbeidsgiverens prioriteringer flyttes fra personalkontoret til mellomlederne. Det har skjedd en endring fra et sentralt forvaltningsperspektiv mot et mer linjeorientert ledelsesperspektiv på lønnsdannelsen lokalt. Dette gir igjen noen nye utfordringer for de lokale partene.

6.1 Hva skjer når forberedende forhandlinger øker?

Utfordringen både for arbeidsgivere og tillitsvalgte er hvor langt ned i organisasjonen forhandlingene skal foregå. Skal de gå sentralt i forhandlingsstedet eller nede i de underliggende avdelingene? Med en betydelig vekst i bruk av forberedende forhandlinger, øker linje- eller mellomledernes ansvar og innflytelse over de årlige lokale forhandlingene. Forberedende forhandlinger gjør at arbeidsgivere som sitter nærmere den enkelte tilsatte får større innflytelse over den lokale lønnsfastsettelsen.

Med såpass stort innslag av personbaserte kriterier er dette heller ingen ulempe for arbeidsgiversiden. Trolig er avdelingsledelsens informasjon om den enkelte tilsattes innsats og resultater bedre enn den stabsplasserte personalledelsen. Derimot er det klart at utstrakt bruk av forberedende forhandlinger også innebærer en del ulemper, både for arbeidsgivere og lokalt tillitsvalgte.

For det første vil man kunne miste helhetsperspektivet dersom forhandlingene føres nede i avdelingene. Dersom en avdeling får en helt annen fordelingsprofil og prioriteringer enn en annen avdeling, vil dette kunne utløse store koordineringsmessige utfordringer. Tilsvarende vil det være problemstillinger knyttet til hvordan den lokale potten skal fordeles mellom avdelingene som forhandler selvstendig. Dersom arbeidsgiver ønsker å skjevfordele den lokale potten mellom tilsatte i avdelingene, vil dette trolig være lettere ved å forhandle lokalt på den tradisjonelle måten. I likhet med de tillitsvalgte vil de aller fleste mellomledere forsøke å sørge for å oppnå «sin» andel av den lokale potten. Å finne en annen fordelingsnøkkel enn prorata-fordeling er derfor en kinkig problemstilling innad på arbeidsgiversiden ved forberedende forhandlinger. Et annet fordelingsprinsipp vil kunne skape gnisninger innad blant avdelingene, og deres ledere og plasstillitsvalgte. Tilsvarende vil det være utfordringer for mellomlederne å ikke bare prioritere blant sine tilsatte, men faktisk også gjennomføre reelle forhandlinger med plasstillitsvalgte. Med såpass sterk vekt på personlige kriterier, blir dette også en utfordring ledelsesmessig. Ved forberedende forhandlinger kan heller ikke de endelige forhandlingsresultatene forklares med prioriteringer som har blitt foretatt av personalledelsen. Økt bruk av forberedende forhandlinger vil medføre økt behov for forhandlingskompetanse på avdelingsnivå, og sette nye krav til arbeidsgiveransvaret hos avdelingslederne. Det skal sies at avdelingsnivået under det enkelte forhandlingssted varierer stort. Mens ekspedisjonssjefen i et departement fører forhandlinger på vegne av sin avdeling på 30–40 tilsatte, kan de underliggende avdelingene i forsvaret være på flere hundre tilsatte. Sist, men ikke minst, er utstrakt bruk av forberedende forhandlinger ressurs- og kostnadskrevende. Vi kan her tenke oss et forhandlingssted med en lokal pott på 200 lønnstrinn som skal fordeles mellom de tilsatte. Dersom det er fire avdelinger, som er jevnstore og med lik lønnsmasse, som skal forhandle forberedende, innebærer dette fire separate forhandlingsrunder som skal fordele 50 lønnstrinn hver. Ved å kjøre forhandlingene ned i avdelingene, må man derfor sterkt vurdere ulempene dette medfører opp mot fordelene ved å ta i bruk muligheten.

På den andre siden av bordet er det også utfordringer som dukker opp med forberedende forhandlinger. For det første fører det til økt behov for forhandlingskompetanse hos de plasstillitsvalgte i avdelingene. Antall tillitsvalgte som blir involvert i forhandlingene vil øke markant. Plasstillitsvalgte skal sitte ansikt til ansikt med mellomledere og forhandle for nære kollegaer og medlemmer.

Utfordringene samsvarer i stor grad med avdelingsledelsens; det er svært vanskelig å forklare de endelige forhandlingsresultatene ut fra utenforliggende årsaker, og ressursbruken vil øke.

Datamaterialet fra 2002 viser ingen forskjell i fordelingsprofil, eller andel av de tilsatte som oppnådde lokale tillegg, ut fra om man tok i bruk forberedende eller ei. Likevel kan man tenke seg at dersom de forberedende forhandlinger blir ført i svært små avdelinger, vil dette kunne føre til en mer ekstensiv fordelingsprofil og sterkere vektlegging av mer nøytrale stillingsbaserte kriterier, nettopp fordi man sitter såpass nær de man forhandler på vegne av.

Økt bruk av forberedende forhandlinger setter også klare krav til kunnskap om og ikke minst behandling av lønnsstatistikken. Når forhandlingene foregår nede i avdelingene, fordrer dette kontroll over pottens fordeling fra de tillitsvalgte side. Slik vil forberedende forhandlinger kreve sterkere koordinering og ytterligere ressurser mellom de avdelingstillitsvalgte og forhandlingsledelsen ved forhandlingsstedet. Man kan her tenke seg ulike kombinasjoner innenfor forhandlingsstedet, hvor enkelte tillitsvalgte ønsker forberedende forhandlinger, mens andre ønsker tradisjonelle lokale forhandlinger. Selv om hovedtariffavtalens bestemmelser (2.3.2e) krever enighet mellom de lokale partene dersom man skal ta i bruk forberedende forhandlinger, og at resultatene av forhandlingene ikke kan bli effektivert før det er enighet i *hele* forhandlingsstedet, kan det tenkes å bli et press, både fra avdelingsledere og avdelingstillitsvalgte, på det å føre forhandlingene lenger ned i organisasjonen. Komplexiteten øker med flere organisasjoner til stede, hvor noen organisasjoner vil føre forhandlingene «sentralt» i forhandlingsstedet, mens andre ser det som mer formålstjenlig å føre forberedende forhandlinger nede i avdelingene. Samtidig kan man tenke seg uortodokse allianser mellom tillitsvalgte fra forskjellige forbund innenfor ulike hovedsammenslutninger med motstridene interesser i forhold til tillitsvalgte fra søsterforbund innenfor samme hovedsammenslutning. Eksempelvis kan enkelte YS forbund snarere allierer seg med LO eller akademikerforbund fremfor egne søsterforbund ved forhandlingsstedet.

Oppsummering

- Mer bruk av forberedende forhandlinger medfører økt behov for forhandlingskompetanse i underliggende organisasjonsledd. Dette gjelder både på arbeidsgiversiden og på arbeidstakersiden.
- Økt bruk av forberedende forhandlinger medfører økt kompetansebehov på lønnsstatistikk og økonomiske beregninger, ettersom forhandlingene føres avdelingsvis. Det er lettere for organisasjonene å miste oversikt over den lokale potten dersom forhandlingene føres helt eller delvis på avdelingsnivå.

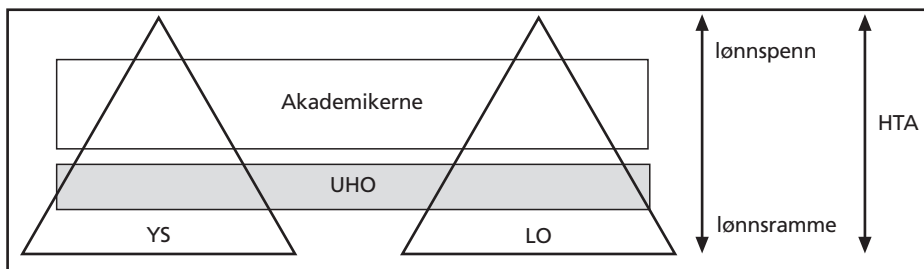
- Økt bruk av forberedende forhandlinger er også mer ressurskrevende fordi det involverer flere tillitsvalgte og mellomledere. Derfor vil forberedende forhandlinger ofte være mer kostbare for virksomheten enn tradisjonelle lokale forhandlinger.

6.2 Lokal lønn og organisasjonskonkurranse

HTA dekker tilnærmet samtlige tilsatte i det statlige tariffområdet. Ettersom organisasjonene har en felles tariffavtale, vil det også være konkurranse mellom organisasjonene om store deler av de statstilsatte. De fleste tilsatte kan være potensielle medlemmer i flere enn én organisasjon. Figur 6.1 illustrerer hvordan de respektive hovedsammenslutningene, og deres tilknyttede forbund, dekker de tilsatte i det statlige tariffområdet. Mens Akademikerne kun organiserer tilsatte med lang utdanning, ofte med stillinger i lønnsspenn, organiserer LO og YS vertikalt med medlemmer både i lønnsspenn og i lønnsramme. UHO i det statlige tariffområdet er i all hovedsak i politi- og lensmannsetaten. Hovedtyngden av medlemsmassen, polititjenestemenn, er tilsatt i stillinger med lønnsramme. Det er tre dimensjoner som kommer inn i organisasjonskonkurransen: forholdet lønnsspenn eller lønnsramme, organisasjonens foretrukne fordelingsprofil og overlappende avtaleområde.

Hovedsammenslutningene har forskjellige tyngdepunkter i medlemsmassen på lønnsramme og lønnsspenn, men samtlige hovedsammenslutninger har medlemmer både på lønnsramme og i lønnsspenn. Utover det generelle tillegg og eventuelle justeringsforhandlinger er det i de lokale forhandlingene stillinger i lønnsspenn har muligheter for lønnsøkning. De fleste i lønnsramme vil i tillegg oppnå lønnstillegg gjennom økt ansiennitet. Det foreligger en viss sikring for lønnsutvikling for tilsatte i lønnsramme, uavhengig av hva som skjer i forhandlingene sentralt eller lokalt. Er medlemsmassen lokalt i hovedsak plassert i stillinger i lønns-

Figur 6.1 Illustrasjon over de fire hovedsammenslutningenes dekning innenfor Hovedtariffavtalen



spenn, kan presset mot den lokale potten være sterkere, ettersom det er her flesteparten av medlemmene har mulighet for lønnsøkning

I kapittel 3 så vi at det var forskjeller mellom organisasjonene i hvordan de foretrekker at den lokale potten skal fordeles. Hovedtrekkene her var at akademikernes tillitsvalgte lå nærmere arbeidsgiverne ved at de ønsket at færre tilsatte heller skulle få større tillegg, mens LO, YS og UHO sine tillitsvalgte i sterkere grad ønsket at den lokale potten skulle fordeles på flere tilsatte (og da med mindre tillegg til den enkelte). Misforhold mellom enkeltmedlemmers egeninteresse og lokalt organisasjonsledds foretrukne fordelingsprofil kan skape konflikter. Tidligere er det rapportert om misfornøyde medlemmer etter at de lokale forhandlingene er sluttført (Bråten 2002 og Seip 2002). I forbindelse med dette prosjektet er tilbakemeldingene de samme; det kommer alltid medlemmer i etterkant som ikke er fornøyd med det arbeidet de lokalt tillitsvalgte har gjort i forhandlingene. Dette er gjengs for samtlige organisasjoner, uavhengig av om det er en YS- eller en akademikerorganisasjon. Misfornøyde akademikermedlemmer og UHO-medlemmer kan derfor velge å gå over til de vertikale organisasjonene LO og YS, mens misfornøyde LO- og YS-medlemmer som fyller opptakskriteriene for utdanningsorganisasjonene, kan gå motsatt vei. Misfornøyde LO-medlemmer som ikke fyller opptakskriteriene, kan gå til YS og motsatt – eller melde overgang til et søsterforbund innenfor samme hovedsammenslutning.

Vi kan tenke oss en rekke situasjoner og årsaker til konkurransen om medlemmene, men skal konsentrere oss om hvordan de lokale lønnsforhandlinger og hendelser her gjør at medlemmer kan komme til å bytte organisasjon. I første rekke tenker vi oss tre forskjellige situasjoner som skaper misnøye for enkelte medlemmer:

- Medlemmet fremmer krav om lokale tillegg som ikke går igjennom i forhandlingene.
- Tillitsvalgte må redusere enkeltmedlemmers krav for å få plass til andre prioriterte medlemmer.
- Arbeidsgivers krav er større enn organisasjonens krav på vegne av medlemmet.

De tre problemstillingene er noe samtlige tillitsvalgte i løpet av forhandlingsprosessen vil måtte ta stilling til. De vil ikke få igjennom samtlige medlemmer, eller de må redusere medlemmenes krav underveis i forhandlingene. Spesielt for organisasjoner som vektlegger lokal lønn som foretrukket forhandlingsnivå, kan presset fra medlemmene være stort. Selv om de akademikertillitsvalgte er mindre bekymret for misnøye i medlemsmassen enn i de andre organisasjonene (jfr kapittel 3), kan man tenke seg at forventningspresset kan bli en «trykk-koker» over tid. Medlemmene får ikke igjennom sine krav eller kravene blir redusert. Dersom

medlemmene ikke oppnår tillegg ut fra egne forventninger og organisasjonens tro på det lokale nivået, vil dette over tid kunne problematisere forholdet mellom det enkelte medlem, den tillitsvalgte og organisasjonsleddet – eller frembringe ønsker om et nytt forhandlingssystem.

Fra enkelte forhandlingssteder er det kjent at det lokale organisasjonsleddet begrenser mandatet til de som forhandler, blant annet ved å sette en øvre grense for hvor stort et lokalt tillegg kan være. Dersom arbeidsgiver fremmer et større krav på vegne av en tilsatt enn det egen organisasjon selv gjør, kommer forhandlingsledelsen opp i et dilemma. For ekstensivt orienterte organisasjoner vil man måtte ta stilling til hvor *dogmatisk eller pragmatisk man skal være for å oppnå eller overgå prorata*. Dersom man er svært dogmatisk orientert, vil det være vanskelig å oppnå andelen av den lokale potten. Dersom man er for pragmatisk i forhold til pottens fordeling mellom egne medlemmer, vil man fort bryte eget forhandlingsmandat eller utløse misnøye i medlemsmassen.

Det å ha en svært selektiv eller en svært ekstensiv strategi lokalt kan derfor fort bety misfornøyde medlemmer. Balansegangen er vanskelig, og forhandlerne må foreta avveininger. Noen medlemmer kommer dårligere ut ved å være medlem av egen organisasjon versus å være medlem av den andre organisasjonen med en annen fordelingsprofil. Sagt på en annen måte er det LO-medlemmer som ville kunne kommet bedre ut med en 'alt til noen' profil, mens det er akademiker-medlemmer som ville kommet bedre ut med en 'noe til alle' profil. I hvilken grad dette er utslagsgivende for hvor den tilsatte ønsker å være organisert, er åpent. Utdanningsbakgrunn, politisk ideologi og plattform, styrken til det lokale organisasjonsleddet, organisasjonenes tilstedeværelse og politikk på andre samfunnsarenaer, er muligens hovedårsakene til at tilsatte velger den ene organisasjonen fremfor den andre. Organisasjonens lokale lønnspolitikk er med andre ord én blant mange faktorer, men kan også være utslagsgivende for valg av, eller bytte av, organisasjon. Dersom mer av lønnsveksten i fremtidige tariffrevisjoner flyttes fra sentralt til lokalt forhandlingsnivå, hvor forskjeller i lokal fordelingsprofil kommer klarere frem, kan man også forvente at organisasjonskonkurransen lokalt vil kunne tilta. Som vi skal se på i neste avsnitt, er det å melde seg ut og stå som uorganisert ingen særlig god strategi dersom den tilsatte fortsatt ønsker å oppnå lokale lønnstillegg.

Oppsummering

- Dersom mer av den samlede lønnsdannelsen kommer lokalt, vil dette også kunne medføre større konkurranse mellom organisasjonene lokalt.
- Å føre en svært selektiv eller svært ekstensiv fordelingsprofil lokalt, vil lett kunne føre til misfornøyde medlemmer.

Om de uorganiserte

Med innføringen av lokale forhandlinger i staten, var det en uttrykt skepsis blant organisasjonene sentralt til at organisasjonsgraden skulle gå ned. Frykten for at sterke lokale arbeidsgiverrepresentanter skulle overkjøre lokalt tillitsvalgte med minimal forhandlingserfaring, var blant grunnene til denne skepsisen. Vi skal derfor se nærmere på de som er blitt stemoderlig behandlet i denne rapporten: de uorganiserte. For det første har det ikke vært noen vekst i andelen som velger å stå utenfor organisasjonene i det statlige tariffområdet. Snarere tvert imot ser det ut til at den lokale lønnsdannelsen har knyttet det enkelte medlem nærmere det lokale organisasjonsleddet (Seip 2002). I den lokale lønnsdannelsen er det arbeidsgivers ansvar å ivareta de uorganisertes interesser. Uorganiserte må rette sine krav via arbeidsgiver. Dette er intet lett oppdrag, ettersom å fremme krav på vegne av uorganiserte anses som nokså konfliktorientert blant organisasjonene lokalt. De lokale arbeidsgiverne står her mellom det å rette upopulære krav og å ta den støytten dette medfører, eller å legge seg på en mer samarbeidsorientert linje.

«Vi aksepterer noen uorganiserte, men da må arbeidsgiver betale for dem. Det kommer noen penger i sluttforhandlingene for å få med de uorganiserte. (...) Resultatet av forhandlingene siste to årene 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». (Lokal tillitsvalgt, i Seip 2002)

Når det gjelder de uorganiserte, viser casestudiene en sterk enighet mellom organisasjonene. Uorganiserte er med andre ord like kontroversielle i det mest individorienterte akademikerlag som i den mest kollektivorienterte LO-organisasjon. I tillegg kommer det inn en annen dimensjon som er viktig; de uorganisertes andel av lønsmassen og dermed deler av den lokale potten gir både arbeidsgiverne og organisasjonene manøvreringsrom. Disse midlene, de uorganisertes «prorata-andel» av potten, gir styringsmuligheter. Organisasjonene oppnår sin andel av lønnsveksten og det er fortsatt midler igjen til fordeling. Slik sett er det vanskelig for de uorganiserte å få igjennom sine lønnskrav, ettersom de er svært upopulære blant organisasjonene, og fordi det ikke er noe kollektivt krav på denne delen av potten. En høy andel med uorganiserte gir faktisk gode muligheter til å gå over prorata for de som er organiserte. Tilsvarende gir det styringsrom på arbeidsgiversiden til å finne plass til ytterligere prioriteringer, ettersom organisasjonene allerede har oppnådd «sin» andel av lønnsveksten. Lokal lønnsdanning i staten ser ut til å ha økt oppslutningen om de lokale organisasjonene.

Oppsummering

- Det kan synes som om de uorganisertes prorata-andel gjør det lettere for arbeidsgiverne å finne plass til ytterligere prioriteringer blant de organiserte tilsatte. For arbeidsgiverne er det vanskelig å rette krav på vegne av de uorganiserte, fordi dette oppfattes som svært provoserende for de lokale organisasjonene.

Forholdet mellom de store og små organisasjonene

«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 at vi skal bli kvitt dem»
(Lokal tillitsvalgt, i Seip 2002)

Forholdet mellom de store og de mindre organisasjonene ved forhandlingsstedene er også noe som kan utfordre stabiliteten i forhandlingene. Innad i hovedsammenslutningene er dette i første rekke en YS- og akademikerproblematikk, etter som NTL dominerer LO Stat og Politiets Fellesforbund dominerer UHO. Ute i de statlige virksomhetene kan dette naturlig nok variere. NTL kan ha få medlemmer ved ett forhandlingssted selv om de som statsforbund er store, på samme måte kan Siviløkonomene ha mange medlemmer ved et forhandlingssted selv om de ikke er et stort statsforbund. Hovedsammenslutningsmodellen som lokal forhandlingsmodell er konstruert for å unngå for mange representanter i de lokale forhandlingene, og dermed lette forhandlingsprosessen. Forhandlingsmodellen er lite utbredt, og jo flere forhandlingsberettigede organisasjoner det er ved forhandlingsstedet, jo mindre brukes modellen (jfr kapittel 3). Som den tillitsvalgte i sitatet ovenfor uttrykker, er småorganisasjonene tidvis et irritasjonselement. Dette synes å gjelde for samtlige store forbund, uavhengig av hovedsammenslutning. Slik forhandlings-systemet er konstruert, hvor det kun er et råd om bruk av modellen (HTA 2.1), ligger det heller ingen incentiver til å ta i bruk modellen. For de små organisasjonene lokalt fungerer det derfor verken som pisk eller gulrot når det gjelder å koordinere forhandlingene med større søsterforbund.

Dersom den lokale lønnsdannelsen får større rolle i den samlede lønnsveksten, kan man tenke seg at enkelte tilsatte velger å opprette organisasjonsledd, hvor man nærmest får individuelle lønnsforhandlinger innenfor forhandlingssystemet. Som eneste medlem ved forhandlingsstedet i en organisasjon som ifølge tjenestetvist-loven har forhandlingsrett, har man faktisk forhandlingsrett. Vi prater om mulighetene for ekstrem «organisasjonsshopping», hvor man i stor utstrekning tilmelder seg et forbund med forhandlingsrett og har som strategi å få innfridd krav på egne vegne. Utover dette har man ingen partsrelatert funksjon på arbeidsplassen.

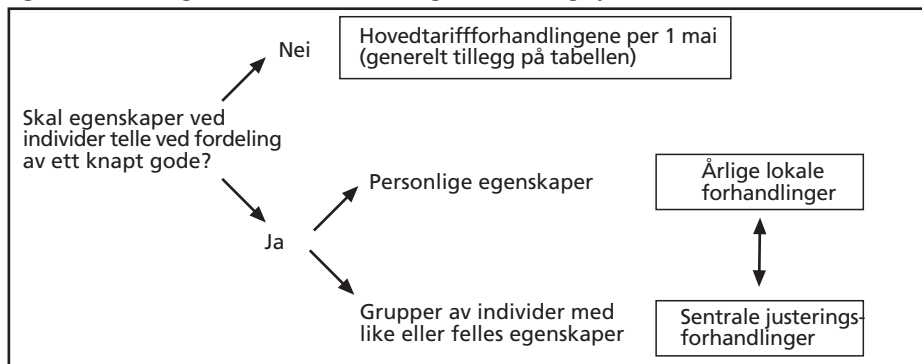
Problemstillinger knyttet til habilitet og inhabilitet for de som forhandler på vegne av seg selv, gjør ikke dette enklere. Tilsvarende vil de lokale forhandlingenes legitimitet for de andre tilsatte kunne bli satt på prøve. Vi har ingen data som tilsier at dette skjer i staten i dag, men det kan tenkes at enkelte tilsatte velger slike strategier dersom større andeler av lønnsveksten kommer lokalt. Økt lønnsdannelse lokalt i det statlige tariffområdet kan derfor medføre mer uoversiktlig organisasjonsstruktur på arbeidstakersiden, dersom det ikke settes inn nedre begrensninger. Hovedsammenslutningsmodellen er et verktøy for de store organisasjonene, men aller viktigst er modellen for arbeidsgiversiden. Her er det klare motstridende interesser; arbeidsgiverne ønsker en oversiktlig forhandlingssituasjon med få aktører, hvor lønnsdannelsen er basert på individbaserte personlige kriterier. Arbeidsgiverne ønsker å belønne på individnivå ut fra ytelse og prestasjon, men også å ha en forhandlingssituasjon som kan gjøre det vanskeligere for motparten å ta stilling til de samme kriteriene.

- For mange mikroorganisasjoner lokalt vil kunne utfordre legitimiteten til den lokale lønnsdannelsen blant de andre tilsatte i forhandlingsstedet.

6.3 Skaper lokal lønn større lønnsforskjeller?

Som i de sentrale justeringsforhandlingene skjer det en differensiering i lønnsbetingelsene ved lokale forhandlinger. Spørsmålet er om de mekanismene som preser lønnsstrukturen sammen er sterkere eller svakere enn de mekanismene som fører til en økt lønnspredning generelt. Lokal lønn og økte lønnsforskjeller må ses i relasjon til andre faktorer som fører til lønssammenpressing. Isolerer man effekten av den lokale lønnsdannelsen, er det klart at lokal lønn skaper forskjeller, for-

Figur 6.2 Fordelingsmekanismer i det statlige forhandlingssystemet

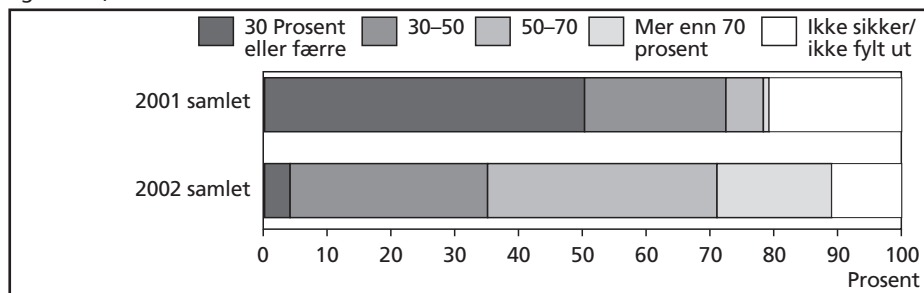


di det ikke er alle som oppnår lokale lønnstillegg. Dette gjør også de sentrale justeringsforhandlingene, som heller ikke de når ut til samtlige tilsatte i staten. Fordelingsmekanismen mellom de to virkemidlene er for så vidt bare annerledes, mens virkningene er de samme. Ser man lokal lønnsdannelse i relasjon til lønnssystemets oppbygning, er det heller ikke intensjonen at denne skal nå ut til samtlige tilsatte. De sentrale partene som har konstruert og revidert systemet mener at det skal kunne foregå en lokal lønnsdifferensiering – selv om de er uenige om hvor mye dette kan gjøres. Ut fra Elsters modell (1992) kan man se det statlige forhandlingsystemet og forholdet mellom sentrale og lokale forhandlinger som skissert i figur 6.2.

I gjennomsnitt oppga lederne i de statlige forhandlingsstedene at 58 prosent av de tilsatte oppnådde lokale lønnstillegg. Snur man det, kan man si at i gjennomsnitt var det 42 prosent av de statstilsatte som ikke oppnådde lønnstillegg lokalt. Som fordelingene i kapittel 5 også viste, var det store variasjoner mellom de statlige virksomhetsområdene. I gjennomsnitt var det 47 prosent av de tilsatte som oppnådde lokale tillegg i FOU-sektoren, mens det i gjennomsnitt var 64 prosent som fikk lokale lønnstillegg i den sivile ytre etat. Det kan med andre ord være slik at den lokale potten kan føre til økt lønnspredning i enkelte statlige virksomheter, mens det i andre vil kunne bli en lønssammenpressing eller at forholdet holdes konstant. At forhandlingene føres lokalt er ingen garanti for at lønnsforskjellene øker, på samme måte som at det heller ikke er noen garanti for at de reduseres. Det er de lokale partene og midlene de har til rådighet som bestemmer dette.

Derfor er det av interesse å se nærmere på hvorledes fordelingen blir ut fra om den sentralt avsatte potten er liten eller stor. I 2001 utgjorde den sentralt avsatte lokale potten 0,6 prosent av lønnsmassen. Ved hjelp av Fafo-undersøkelsen som ble foretatt den gangen, kan vi se nærmere på pottens fordeling i 2001. 175 forhandlingssteder oppga da den prosentvise andelen som oppnådde lokale tillegg, mens 46 virksomheter ikke svarte på spørsmålet. *I 2001 viste det seg i gjennomsnitt at 30 prosent av de tilsatte oppnådde lokale tillegg.* Vi har dessverre ingen mulighet

Figur 6.3 Hvor stor andel av de tilsatte oppnådde lokale lønnstillegg i 2001 og i 2002? (n=198 og n=221)



til å se hvordan dette fordelte seg mellom de statlige virksomhetsområdene. For det statlige forhandlingsområdet samlet er forskjellene i fordeling fra 2001- til 2002-oppgjøret som vist i figur 6.3.

Vi ser at forskjellene i svarprofilen på 2001-tallene og 2002-tallene er stor. Mens halvparten av forhandlingsstedene oppga at 30 prosent eller færre av de tilsatte oppnådde lokale tillegg i 2001, er det kun fire prosent av forhandlingsstedene som oppgir dette i 2002. Blant arbeidsgiverne som fylte ut spørsmålet i 2001 ser vi faktisk at de aller fleste sier at under halvparten av de tilsatte oppnådde lokale tillegg, mens om lag en tredjedel av arbeidsgiverne i 2002 oppga at under halvparten av de tilsatte oppnådde lokale tillegg. Med en mindre lokal pott (0,6 prosent) blir den gjennomsnittlige fordelingen omtrent halvparten av hva den ble med stor pott (2,0 prosent). 2002-midlene tilkom langt flere statlige tilsatte enn potten i 2001. Dermed foreligger det en viss fordelingseffekt, ved at den lokale potten når ut til flere når pengene på forhandlingsbordet er nesten fire ganger så mange. Stigningen er dog ikke proporsjonal, men jo større den lokale potten er, jo flere statlig tilsatte er det som oppnår lokale tillegg. Dermed kan det synes som det også er en viss fordelingseffekt ved lokale forhandlinger selv om man fortsatt ikke når ut til alle tilsatte.

- I 2001 var det i gjennomsnitt 30 prosent av de statstilsatte som oppnådde lokale tillegg, ut fra en samlet lokal pott på 0,6 prosent av lønnsmassen. Med nesten fire ganger så stor pott oppnådde 58 prosent av de tilsatte lokale tillegg året etter. Det er altså visse fordelingseffekter med større lokaler potter, hvor flere oppnår lokale tillegg.

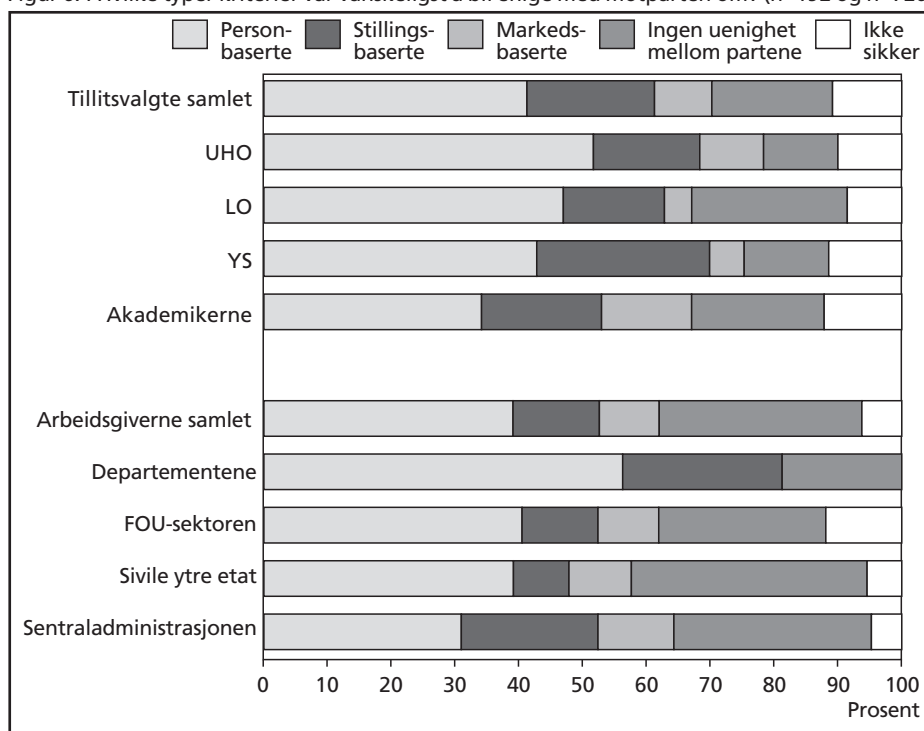
6.4 Er personbaserte kriterier uproblematisk?

På de lokale partenes «topp fem-lister» (kapittel 3 og 5) over de 26 forskjellige kriteriene, viste det seg å være en overraskende enighet rundt faglig dyktighet, gode arbeidsresultater, samarbeids- og/eller omstillingsevner. Med en såpass klar enighet kan man spørre om personbaserte kriterier er mindre kontroversielt enn forventet – og dermed langt mindre problematiske enn man kunne anta?

Den hyppigst brukte kriterietypen, personbaserte kriterier, er også den kriterietypen som både de tillitsvalgte og arbeidsgiverne mener er vanskeligst å bli enige med motparten om. Fire av ti tillitsvalgte og arbeidsgivere mener at det er når det gjelder de personbaserte kriteriene avstanden mellom partene lokalt er størst. Fra figur 6.7 ser vi også at om lag hver tredje arbeidsgiver og hver femte tillitsvalgte sier at det ikke er noen uenighet om kriteriene.

Selv om personbaserte kriterier har legitimitet og at de legges til grunn i lønnsdannelsen, er de heller ikke uproblematiske. Hvordan man skal vurdere faglig dyktighet, gode arbeidsresultater, samarbeidsvilje og omstillingsevner ut fra det enkelte medlems krav eller mellomlederes prioritering, er vanskelig. Til dels kan det ligge verktøy som letter vurderingene i den omforente lønnspolitikken eller ved at virksomhetene har tatt i bruk systemer for personvurderingssystemer. Seip (2002) sine undersøkelser viste at i overkant av hvert fjerde forhandlingssted hadde tatt i bruk personvurderingssystemer. I den store majoriteten av forhandlingsstedene som hadde personvurderingssystemer viste det seg at systemene i hovedsak var basert på skjønnsmessige betraktninger. Selv om man iverksetter de mest poengbaserte og finjusterte personsvurderingssystemer, kommer man ikke helt unna det faktum at det alltid vil være skjønnsmessige betraktninger selv om man systematiserer. Personbaserte kriterier og skjønnsmessige betraktninger henger slik sett i hop. Det kan vel sies at det er noe av poenget. Personvurderinger foretatt av mellomledelsen eller personalavdelingen er ikke frikoblet fra personene som foretar vurderingene sine verdier, mål og subjektive oppfatning av den tilsatte gjennom systematisering. Derimot kan systematiseringen være med på å redusere tilfældige utslag. Personbaserte kriterier innebærer derfor en vanskelig balansegang,

Figur 6.4 Hvilke typer kriterier var vanskeligst å bli enige med motparten om? (n=192 og n=726)

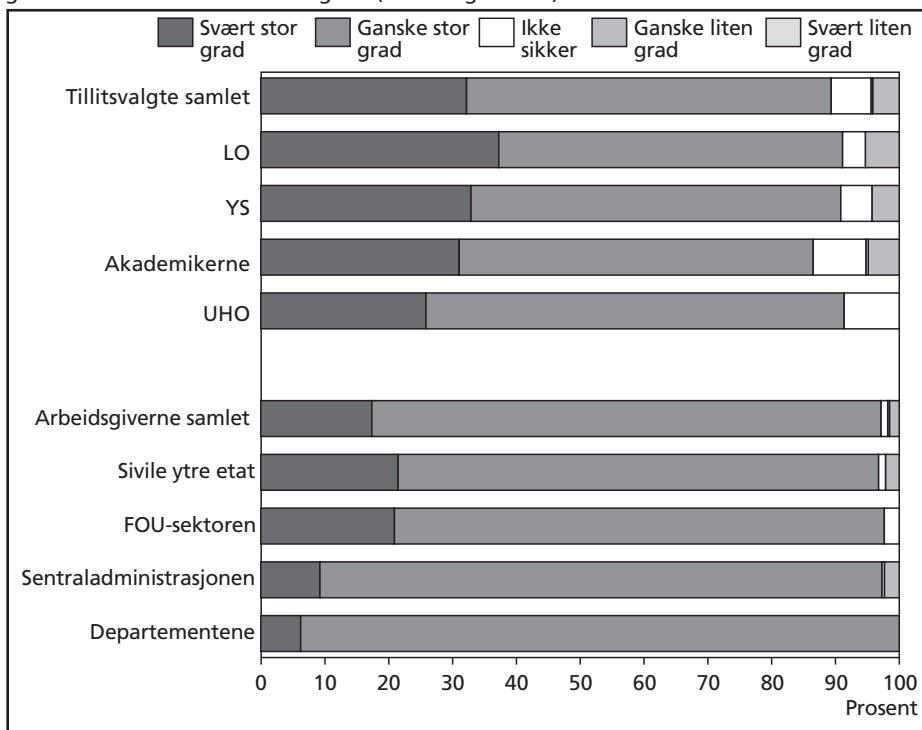


mellom at vurderingene har legitimitet eller troverdighet, og at vurderingene blir likt gjennomført av flere ledere innenfor den samme virksomheten. For arbeidsgiversiden vil mye av utfordringen ligge på at vurderingene foretas likt og at man både har kompetanse og evner til å skille individuelle ferdigheter på en måte som oppfattes både som rettferdig og legitim.

For de som sitter på den andre siden av forhandlingsbordet er det også klare problemstillinger knyttet til de personbaserte kriteriene. I hvilken grad tillitsvalgte er i stand til å betrakte medlemmenes arbeidsresultater, faglige dyktighet, samarbeidsvilje, kanskje kun ut fra medlemmets egenformulerte krav, er også en utfordring. Man kan derfor spørre om det var arbeidsgivernes profil og innretning på oppgjøret som fikk gjennomslag. Vi spurte derfor de lokale partene om hvordan de syntes motparten fikk gjennomslag for sine prioriteringer og sin lønnsprofil.

Her viser det seg for det første at det verken er noen hos arbeidsgiverne eller blant de tillitsvalgte som sier at motparten i svært liten grad fikk gjennomslag for sine prioriteringer og sin profil. Derimot sier både de tillitsvalgte og arbeidsgiverne at motparten i svært stor eller i noen grad fikk gjennomslag for sine prioriteringer og sin profil. Vurderer vi dette strengt og ser på de som sier at motparten i

Figur 6.5 I hvilken grad vil du si at motparten fikk gjennomslag for sin lønnsprofil/prioriteringer under de lokale forhandlingene (n=195 og n=723)



svært stor grad fikk gjennomslag, ser vi at de tillitsvalgte i sterkere grad uttrykker dette enn arbeidsgiversiden. Om dette skyldes vanskeligheter knyttet til de personbaserte kriteriene, prioriteringer mellom medlemmene eller andre faktorer, er vanskelig å få ut av tallmaterialet. En fortolkning på at de lokale tillitsvalgte mener arbeidsgiverne fikk noe større gjennomslag enn det arbeidsgiverne mener de tillitsvalgte fikk, kan være at organisasjonene i stor grad oppnådde prorata, *men* innenfor prorata fikk arbeidsgiverne større gjennomslag for sin profil. Organisasjonenes medlemmer oppnådde lokale tillegg, men hvem av medlemmene som oppnådde tillegg hadde arbeidsgiverne trolig sterkere innflytelse på. Faktisk kan det se ut til at tilsatte i det statlige området godtar en individuell vurdering i den lokale lønnsdannelsen som er større enn den som finner sted i store deler av privat sektor.

Sist men ikke minst er det klart at personsbaserte kriterier også har klare dysfunksjoner. Faglig dyktighet og gode arbeidsresultater som kriterier, kan også fortolkes blant de som ikke oppnådde lokale tillegg som om at de ikke er faglig dyktige eller ikke har gode nok arbeidsresultater i stillingen de innehar. Hvilken motivasjonsmessige effekter dette får for de tilsatte vil variere. Enkelte vil være likegyldige, andre vil øke sin egen innsats, mens andre igjen snarere får en motivasjonsmessig knekk. Dersom man er opptatt av å belønne mindre andeler av de tilsatte, hjelper dette lite for virksomheten som helhet dersom majoriteten av de tilsatte snarere blir mindre motivert av resultatene i lønnsdannelsen. Prestasjonsbaserte individuelle kriterier må derfor oppfattes som legitime blant de tilsatte, fordi de fort kan gi motsatt effekt dersom de ikke gjør det. Å kun belønne 'enerne' godt kan slik sett skape større problemer for virksomheten enn at det deles ut mange 'bronsemedaljer'. Men også med mange 'bronsemedaljer' vil det være tilsatte som ikke oppnår lokale lønnstillegg. Her ligger det utfordringer for de tillitsvalgte og ikke minst for arbeidsgiverne i det å kommunisere hvorfor forhandlingsresultatet ble som det ble, hvorfor fordelingsprofilen ble som den ble og hvorfor tilsatte som ikke nådde opp i den lokale lønnsdannelsen faktisk ikke gjorde det. Den største utfordringen av alle ligger kanskje her.

Litteraturliste

- Andreassen Jorunn og Arup Seip, Åsmund (2001) *Lokale lønnsforhandlinger i kommunal sektor, Organisering og gjennomføring av det lokale oppgjøret i 2000*. Fafo-rapport 361
- Barth Erling og Yin, Hang (1996) *Lønnsforskjeller og lønnsystem i staten*. ISF Rapport 96:4
- Bråten, Mona (2002) *Lokal lønnsdannelse i stat og NAVO – med vekt på erfaringene til tillitsvalgte i LO Stat*. Fafo-rapport 396
- Elster Jon (1992) *Local Justice*, Cambridge: Cambridge University Press
- Høgnes, Geir (1999) *Krone for krone. Lønnsforhandlinger og –fordelinger*. adNotam Gyldendal
- Ibsen, Flemming og Christensen, Jens Finn (2001) *Løn som fortjent? Nye lønsformer i den offentlige sektor*. København: Jurist og Økonomforbundets forlag.
- Ingebretsen Bente Aina (2002) *Lønn og rettferdighet. En undersøkelse om lønnsopfatninger blant kommunalt ansatte*. NTNU Trondheim Dr. philos avhandling.
- Jensen R. Steen (1994) *Stillingsvurderinger og likelønn i staten*. ISF-Rapport 1994:21
- Kristiansen, Skalle Nina (2004) *En sterk aktør i et skrumpende marked. Utfordringer for LO i Skatteetaten*. LOs framtid i offentlig sektor Fafo-notat 2004:08
- Nebben, Eivor (1996) *Hva skjer med lønnspolitikken? Utvikling av lokale lønnsystemer i offentlig sektor*. Fafo-rapport 199.
- Nergaard, Kristine (1996) *Organisasjonsgraden målt gjennom AKU 2. kvartal 1995*. Det strategiske instituttprogrammet på Fafo. Fafo-notat1996:16
- Nergaard, Kristine (1999) *Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning målt ved AKU 2.kvartal 1998* Fafo-notat 1999:5
- Nergaard, Kristine (2004) *Midlertidige ansettelse og deltidsarbeid i Norge*. Fafo-rapport 430

NOU 1974:7

NOU 1990:32 *Statens Lønnskomite av 1988*

Pedersen Dorthe, m fl.(2002) *Løn mellem kollektiv&individ. Politik-Forhandling-Resultat*. København: Kommuneinformation

Schøne, Pål (1997) *Lønnsforskjeller i staten – en analyse av ansiennitetstillegg, begynnerlønnsforskjeller og avkastning av utdanning* ISF Rapport 97:20

Schøne, Pål (1999) *Avgang og rekruttering i undervisningssektoren –hva betyr lønn?* ISF Rapport 99:12

Schøne, Pål (2002) *Ti år med et mer desentralisert lønnsystem i staten: hva har skjedd?* ISF-Rapport 99:15

Schøne, Pål (2004) *Lønnsforskjeller i offentlig privat sektor*. ISF-Rapport 2004:2

Seip, Arup Åsmund (2002) *Lokale lønnsforhandlinger i staten, Lønn som personalpolitisk verktøy*. Fafo-rapport 397.

Seip, Arup Åsmund (2003) «Lokale lønnsforhandlinger i staten: Hvor går veien videre?» i *Søkelys på arbeidsmarkedet* Institutt for samfunnsforskning nr 2/2003

Seip, Arup Åsmund (2004) *Med ekspedisjonssjefen som motpart. Framtidig organisering og forhandling i departementene. LOs framtid i offentlig sektor* Fafo-notat 2004:07

Stokke, Torgeir m fl (2003) *Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler, lønnsoppgjør og inntektspolitikk* Universitetsforlaget

Partssammensatte utvalg

Innstilling 1992 *Lokal Lønnspolitikk, Innstilling fra partssammensatt gruppe*, AAD januar 1992.

Innstilling 1995 *Lokal lønnspolitikk i staten. Innstilling fra partssammensatt arbeidsgruppe*, AAD januar 1995.

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 forhandlingssystem. November 2001.

Alt til noen eller noe til alle

Rapporten gir en bred beskrivelse av de lokale forhandlingene som ble gjennomført i det statlige tariffområdet høsten 2002. Spesielt er det lagt vekt på kriteriene som de lokale partsrepresentantene mente burde gi uttelling og som faktisk ga uttelling i den lokale lønnsdannelsen. I tillegg rettes søkelys på hvilken fordelingsprofil de lokale partene i staten foretrekker, vi tar temperaturen på forhandlingsklima og ser nærmere på hvordan pengene ble fordelt mellom de statstilsatte og deres organisasjoner.



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 447
ISBN 82-7422-448-5
ISSN 0801-6143