

Mona Bråten
Åsmund Arup Seip

Lokale lønnsforhandlinger og forhandlingsstrategier

Likelønn i kommunesektoren

Mona Bråten
Åsmund Arup Seip

**Lokale lønnsforhandlinger og
forhandlingsstrategier**
Likelønn i kommunesektoren

© Forskningsstiftelsen Fafo 2000
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
1 Innledning	6
Om undersøkelsen	7
Oppbyggingen av notatet	10
2 Endringer i forhandlingsystemet	11
Fra fast regulativ til minstelønnsystem	11
Fra sentrale justeringer til lokale lønnsforhandlinger?	13
Fra stillingsfokus til karrierefokus	16
Fra passiv til aktiv lønns- og personalpolitikk	17
Sentrale tiltak og lokal lønnspolitikk	23
Lokal forhandlingskompetanse og allianser med arbeidsgiver	24
Konklusjoner	28
3 Strategier for likelønn i fire organisasjoner	31
Norsk Sykepleierforbund	31
Norges Ingeniørorganisasjon	33
Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere	36
Norsk Lærerlag	38
Konklusjoner	40
4 Forhandlingsystem og lønnsstrategier	43
De økonomiske rammene for forhandlingsystemet	43
De organisatoriske rammene for forhandlingsystemet	45
Forhandlings sammenslutninger og allianser	47
Likelønn og utdanning	49
Konklusjoner	52
5 Toget går – hva er viktig i lokale lønnsforhandlinger?	53
Vedlegg 1 Sammenfatning av HTA Kapittel 5: FORHANDLINGSBESTEMMELSER OG ALMINNELIGE BESTEMMELSER (Tariffperioden 1.mai 1998-30.april 2000)	55
Vedlegg 2 Intervjuguide, organisasjoner sentralt – forenklet utgave	57

Forord

Fafo har på oppdrag fra Norsk Lærerlag gjennomført en undersøkelse om lønnsutvikling og likelønn i lokale lønnsforhandlinger i kommunal sektor. Undersøkelsen består av to delprosjekter som har resultert i to notater. Dette notatet tar for seg viktige endringer i forhandlingssystemet i KS-området på 1990-tallet. Hovedvekten er lagt på innføringen av lokale forhandlinger. Hvilke vilkår lokale forhandlinger gir for likelønnsutviklingen, blir særlig diskutert. Det andre notatet tar for seg status i forskningen på likelønn, og presenterer statistikk på likelønn i kommunal sektor.

Innføringen av lokale lønnsforhandlinger i KS-området på 1990-tallet har gitt de lokale partene større frihet og gitt rom for geografiske forskjeller i avlønningen av grupper og personer. Denne undersøkelsen tar for seg erfaringer med lokale lønnsforhandlinger i fire sentrale organisasjoner; Norsk Lærerlag, Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere, Norges Ingeniørorganisasjon og Norsk Sykepleierforbund. Den tar også for seg erfaringer og utfordringer hos partene lokalt i tre kommuner og én fylkeskommune. Konklusjonene er basert på ulike erfaringer hos sentrale og lokale aktører, og er ment å gi et innspill til den pågående lønnspolitiske debatten i Norsk Lærerlag.

Hos Norsk Lærerlag har følgende personer fungert som referansegruppe for prosjektet: Ole-Petter Blindheim, Anne Carlsen, Marianne Fryndal, Åshild Olaussen og Margrete Søvik. Takk til referansegruppen for konstruktive diskusjoner og tilbakemeldinger underveis i arbeidet.

Vi er blitt svært godt mottatt i organisasjonene sentralt og hos kommunene og tillitsvalgte lokalt. Takk til alle som velvillig har stilt opp til intervjuer og slik gitt oss nødvendige data og verdifull informasjon.

Ved Fafo er undersøkelsen foretatt og ført i pennen av Mona Bråten og Åsmund Arup Seip. Sistnevnte har vært prosjektleder. Takk til Kristine Nergaard, Nina-M. Kristiansen Skalle og Torgeir Aarvaag Stokke ved Fafo for gjennomlesing og kommentarer underveis i arbeidet.

Notatet er helt eller delvis blitt forelagt referansegruppen og representanter for de fire aktuelle organisasjonene. Presentasjon av funn og de konklusjonene som trekkes, er imidlertid forfatterens ansvar.

Oslo, januar 2000

Mona Bråten

Åsmund Arup Seip

1 Innledning

Avtaleverket og lønnsfastsettingen i kommunesektoren har i løpet av 1990-tallet gjennomgått betydelige endringer. Den største endringen kom i 1996. Da ble prinsippet om minstelønn innført, og det ble gitt muligheter for å etablere lokale lønnsstilpasninger. Laveste lønsplassering for ulike stillinger blir regulert gjennom de sentrale forhandlingene, mens det i stor grad er opp til de lokale partene, gjennom lokale lønnsforhandlinger, å tilpasse lønnsnivået for den enkelte ansatte eller enkelte stillingsgruppe. I 1996 ble det også innført et helt nytt stillingsregulativ med avansementsstillinger i Hovedtariffavtalen for KS-området. Det nye stillingsregulativet skulle gi alle yrkesgrupper – både manns- og kvinnedominerte – likeverdige avansementsmuligheter når det gjaldt lønn ute i kommunene og fylkeskommunene. Endringene i stillingsregulativet og innføringen av lokale lønnsforhandlinger har også stilt større krav til utforming av en aktiv lønns- og personalpolitikk i den enkelte kommune og fylkeskommune. Endringene i avtaleverket på 1990-tallet har åpnet både for en mer individuell og en mer desentralisert lønnsfastsettelse i kommunal sektor. I denne undersøkelsen ser vi på noen av disse endringene i avtaleverket og prinsippene for lønnsfastsettelse, og hvilke erfaringer enkelte arbeidstakerorganisasjoner har med lokale lønnsforhandlinger i kommunesektoren. Undersøkelsen tar for seg erfaringer og oppfatninger i fire sentrale arbeidstakerorganisasjoner; Norsk Lærerglag, Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere, Norges Ingeniørorganisasjon og Norsk Sykepleierforbund. Vi ser også nærmere på hvilke erfaringer aktører på lokalt nivå i tre kommuner og én fylkeskommune har med lokale lønnsforhandlinger og bruk av det nye stillingsregulativet. Vi peker på ulike forhandlingsstrategier som er valgt, og hvilke forhold de ulike organisasjonene legger vekt på når de skal fremme sine medlemmers interesser. Vi retter en særlig oppmerksomhet mot hvilke vilkår som er gitt for utviklingen av likelønn ved økt desentralisering av lønnsdannelsen i kommunal sektor. Følgende spørsmål blir diskutert:

- Endringene i forhandlingssystemet i kommunal sektor på 1990-tallet har gitt et mer fleksibelt system. Hvordan fungerer denne fleksibiliteten i praksis? Hvordan utnytter de lokale partene den økte friheten de har fått i utformingen av en lokal lønns- og personalpolitikk? Har et mer fleksibelt system gitt bedre vilkår for utviklingen av likelønn i kommunal sektor?
- Hva er erfaringene med lokale lønnsforhandlinger i kommunal sektor? Hvilke spilleregler og hvilken logikk gjelder for de lokale forhandlingene? Blir hensynet til likelønn mellom kjønnene ivaretatt i lokale lønnsforhandlinger, eller er det et hensyn som ofte må vike for andre hensyn lokalt? Bidrar lokal lønnsdannelse til å styrke eller svekke mulighetene for økt likelønn mellom kjønnene i kommunal sektor?
- Hvilke erfaringer har partene lokalt med bruken av avansementsstillinger? Har systemet med avansementsstillinger bidratt til å gi kvinnedominerte yrker bedre mulighet for lønns- og faglig avansement slik hensikten var?

- Hvilke strategier for likelønn har de ulike organisasjonene valgt for lokale lønnsforhandlinger? Og hvilke likelønnsstrategier later til å være best tilpasset logikken i lokale lønnsforhandlinger?
- Er det samsvar mellom sentral lønnspolitikk på den ene siden og lokal lønnspolitikk på den andre, eller har det oppstått konflikter i forholdet mellom disse to nivåene? Hva skjer med forholdet mellom sentralt og lokalt nivå i organisasjonene når forhandlingsrelasjonene desentraliseres?

Svar på disse spørsmålene danner grunnlaget for å vurdere hvordan ulike forhold kan bidra til å fremme eller hemme mulighetene for en positiv likelønnsutvikling lokalt i kommunesektoren innenfor dagens forhandlingssystem. Det danner også et grunnlag for å vurdere de lønnspolitiske strategiene som Norsk Lærerlag har valgt for lokale lønnsforhandlinger.

Norsk Lærerlag har på landsmøtet vedtatt at organisasjonen skal «motarbeide lokale forhandlinger som en del av tariffoppgjørene».¹ Samtidig har det nye avtalesystemet i KS-området i mange henseender gjort slike lokale lønnsforhandlinger viktigere. Det gjør det aktuelt for Norsk Lærerlag å utvikle en lønnspolitikk for disse lokale forhandlingene. Satt på spissen kan vi si at dette er et paradoks for organisasjonen: Norsk Lærerlag er imot lokale lønnsforhandlinger fordi de mener det ikke tjener deres grupper, men vil samtidig utnytte systemet så lenge det er der. Med utgangspunkt i dette paradokset, diskuterer vi følgende spørsmål spesifikt knyttet til Norsk Lærerlags lønnspolitikk:

- Hvilke lønnspolitiske utfordringer er Norsk Lærerlag stilt overfor i tiden som kommer?
- Hvilke muligheter og begrensninger setter forhandlingssystemet for organisasjonens valg av lønnspolitiske strategier?
- Dersom det er slik at lokale lønnsforhandlinger er kommet for å bli, hva er viktige premisser for effektivt å kunne ta del i disse?

Vi ser også på rammene for forhandlingssystemet i kommunal sektor, og diskuterer hvordan disse kan påvirke organisasjonenes valg og muligheter til å realisere en lønnsstrategi.

Om undersøkelsen

I dette avsnittet gjør vi kort rede for hvilke metoder vi har brukt for å samle inn data og annen informasjon som notatet bygger på.

Intervjuer og dokumentanalyse

Vi valgte å gjennomføre undersøkelsen ved hjelp av kvalitativ metode, og har gjennomført personlige intervjuer i et utvalg av organisasjoner og kommuner/fylkeskommuner. Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra både arbeidsgiver- og arbeidstaker-

¹ Norsk Lærerlag, *Lokal lønnspolitikk i kommuner og fylkeskommuner. Veiledning for lokalt arbeid*, juni 1999, s 5.

organisasjonene, sentralt og lokalt. Vi har også gjennomgått det som har vært tilgjengelig av aktuelt skriftlig materiale som lønnsstatistikker, strategidokumenter og enkelte forhandlingsprotokoller fra organisasjonene og kommunene/fylkeskommunene. Noen av organisasjonene hadde lagt ut skriftlig materiale på Internett. Det skriftlige materialet har fungert som et supplement til intervjumaterialet.

Sentralt: fire arbeidstaker- og en arbeidsgiverorganisasjon

I samarbeid med oppdragsgiver valgte vi ut tre arbeidstakerorganisasjoner til å være med i undersøkelsen i tillegg til Norsk Lærerlag. Vi valgte å konsentrere oss om organisasjoner som vi mente hadde erfaringer som var relevante for Norsk Lærerlag. Ved prosjektets oppstart ble det tatt kontakt med sentrale personer i Norsk Sykepleierforbund (NSF), Norges Ingeniørorganisasjon (NITO) og Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO). De aktuelle organisasjoner stilte seg alle positive til å bli med i undersøkelsen. Kommunenes Sentralforbund som her representerer arbeidsgiversiden, stilte seg også positiv til å være med i undersøkelsen.

Intervjuene med personer i disse organisasjonene ble gjennomført etter et halvstandardisert opplegg. Vi benyttet en intervjuguide hvor spørsmålsformuleringen var svært åpen og inviterte til utfyllende svar.² Denne intervjuteknikken ga mulighet for å forfølge spesielle temaer som dukket opp underveis, samtidig som den sikret at en del på forhånd faste temaer og spørsmål ble tatt opp i løpet av intervjuet. Intervjuene med representanter for organisasjonene sentralt tok omtrent to timer per intervju.

Lokalt: tre kommuner og én fylkeskommune

Det var et ønske at vi også skulle si noe om hvilke erfaringer partene lokalt har med lokale lønnsforhandlinger. Tid og ressurser på prosjektet satte grenser for hvor omfattende en slik undersøkelse kunne bli. Vi valgte å intervju tillitsvalgte og arbeidsgivere i tre kommuner og én fylkeskommune. I tillegg ønsket NITO at vi skulle intervju deres hovedtillitsvalgte i to fylkeskommuner. Begrunnelsen som ble gitt for dette ønsket, var at det først og fremst er i fylkeskommunene og ved de store sykehusene at likelønn er en utfordring for NITO.

Tabell 1.1 gir en oversikt over størrelse og antall ansatte i de utvalgte kommunene og fylkeskommunen.

Tabell 1.1 Oversikt over kommunene/fylkeskommunen

	Innbyggere	Årsverk	Andel kvinner ansatt
Landkommune	Ca 31 400	Ca 1 700 – 1 800	75
Kommune i pressområde	Ca 28 000	Ca 1 200 – 1 300	75
Liten bykommune	Ca 17 000	Ca 1 000	70
Fylkeskommune i pressområde	Ca 450 000	Ca 6 500 eks. lærere	70–75

² Kopi av intervjuguidene som ble brukt finnes i vedlegg 2.

I kommunene og fylkeskommunen tok vi kontakt med rådmannens/fylkesrådmannens kontor for å høre om kommunen/fylkeskommunen var interessert i å delta i undersøkelsen. Ved samtlige kontorer ble vi henvist videre til personalsjefen i kommunen/fylkeskommunen. Personalsjefene var de som hadde arbeidet med å forberede de lokale forhandlingene. Alle kommunene og fylkeskommunen som vi henvendte oss til, stilte seg positive til å delta i undersøkelsen. Tilgjengelig materiale slik som personal- og lønnsstatistikk, ble stilt til vår disposisjon. Vi intervjuet også tillitsvalgte fra enkelte av organisasjonene i de aktuelle kommunene og fylkeskommunen.

Intervjuene i kommunene og fylkeskommunen ble gjennomført etter det samme opplegget som for organisasjonene sentralt. Intervjuguiden ble omarbeidet noe, slik at den skulle være bedre tilpasset lokalt nivå, men temaene var stort sett de samme. Av praktiske grunner ble fire intervjuer gjennomført på telefon. Disse intervjuene fulgte det samme opplegget som de andre intervjuene. Intervjuene med de lokale partene varte mellom en og to timer per intervju. Totalt ble ti intervjuer gjennomført på lokalt nivå.

Uformelle samtaler og annen informasjon

Vi hentet også verdifull informasjon fra uformelle samtaler med representanter fra andre organisasjoner som har erfaringer med forhandlinger i offentlig sektor. I tillegg fikk vi nyttig informasjon gjennom en paneldebatt mellom deltakerne i Arntsen-utvalget på «Lønnsdag» 2. desember 1999. Medias brede interesse for temaet høsten 1999, har også gitt oss mye bakgrunnsinformasjon og ideer til problemstillinger underveis i arbeidet med prosjektet.

Begrensninger ved undersøkelsen

Ønsket med denne undersøkelsen var å få frem ulike synspunkter og erfaringer med lokale lønnsforhandlinger, samt å peke på noen problemer og utfordringer knyttet til Hovedtariffavtalen og forhandlingssystemet i KS-området. Alle synspunkter som kom frem i intervjuene er imidlertid ikke dekket i dette notatet. Vi har konsentrert oss om de erfaringene og synspunktene som vi mener er mest interessante for å belyse problemstillingen. Vi mener intervjudataene har gitt oss et bredt grunnlag for å drøfte vilkår for å realisere ulike strategier for likelønn i de lokale forhandlingene. Undersøkelsen kan imidlertid ikke si noe om utbredelsen av synspunkter eller problemer lokalt i kommunene og fylkeskommunene. Vi kan med andre ord ikke generalisere funnene i de tre kommunene og fylkeskommunen til også å gjelde andre steder. Men vi mener at undersøkelsen gir et godt bilde av situasjonen i de aktuelle kommunene og fylkeskommunen. Det er ingen grunn til å tro at de kommunene og fylkeskommunen vi har valgt ut skiller seg vesentlig fra andre kommuner og fylkeskommuner. Organisasjonene sentralt hadde ved flere anledninger informasjon som kunne støtte opp under de funnene vi gjorde i intervjuene med partene lokalt.

Oppbyggingen av notatet

Notatet er i det følgende organisert slik: I kapittel 2 blir de viktigste endringene i forhandlingssystemet i KS-området på 1990-tallet beskrevet, og ulike konsekvenser av disse endringene blir diskutert. Vi har valgt å legge vekt på tre viktige endringer; overgangen fra et fast regulativsystem til et minstelønnsystem, innføring av lokale lønnsforhandlinger og endringer i stillingsregulativet. Diskusjonen av ulike konsekvenser av disse viktige endringene er i hovedsak basert på intervjudata fra sentrale og lokale aktører. I kapittel 3 presenterer vi strategier for likelønn i de fire organisasjonene. I kapittel 4 ser vi kort på hvilke rammer forhandlingssystemet i kommunene har innenfor det norske forhandlingssystemet, og hvilke betydning dette har for mulighetene til å utforme lønnsstrategier. I dette kapitlet stiller vi også spørsmålet ved om det er noen sammenheng mellom organisasjonsstruktur og forhandlingssystem. I kapittel 5 samler vi trådene og konkluderer med hva som er viktig i lokale lønnsforhandlinger – dersom det er slik at toget nå går. På slutten av hvert kapittel er det formulert en del konklusjoner som oppsummerer funnene i kapitlet. Dette kan gi leseren en rask oversikt over hva kapitlene handler om, og forhåpentligvis et ønske om å lese kapitlene i sin helhet.

2 Endringer i forhandlingsystemet

Flere utvalg har i løpet av 1990-tallet arbeidet med endringer og tilpasninger av Hovedtariffavtalen i KS-området. Ulike endringer i avtaleverket er kommet i forbindelse med tariffoppgjørene. Den største omleggingen kom i 1996. Da ble hovedstrukturen i det som er dagens forhandlings- og avtaleverk i KS-området lagt. Vi skal her trekke frem noen sentrale trekk ved utviklingen på 1990-tallet, og peke på noen av konsekvensene disse har fått, blant annet for spørsmålet om likelønn.

Fra fast regulativ til minstelønnssystem

Et av de mest markante trekkene ved utviklingen av dagens tariffavtale i KS-området, er overgangen fra et fast regulativsystem til et minstelønnssystem. Både arbeidsgivere og organisasjoner opplever dette som en viktig endring.

Tidlig på 1990-tallet ble lønnsrammer og lønsspenn tatt i bruk i den nye Hovedtariffavtalen. I 1994 ble det etablert årlige lokale lønnspolitiske drøftinger, de såkalte 5.0 drøftingene, og to år etter ble prinsippet om minstelønn innført sammen med muligheten for å etablere lokale lønnstilpasninger. Minstelønnssystemet fungerer slik at Hovedtariffavtalen fastsetter en minste tarifflønn, eller grunnlønnsplassering, for de ulike stillingene. For grunnstillinger og avansementsstillinger er det knyttet en ansiennitetsstige (lønnsramme) til denne grunnlønnsplasseringen. De øverste lederstillingene er fortsatt unormerte.

Hensikten med å etablere et minstelønnssystem har vært å åpne for lokale lønnstilpasninger gjennom lokale lønnsforhandlinger. Minstelønnssystemet fungerer slik at laveste lønnsplassering for ulike stillinger reguleres gjennom de sentrale forhandlingene, mens det i de påfølgende lokale forhandlingene i stor grad er opp til de lokale partene å tilpasse lønnsnivået for den enkelte ansatte eller enkelte stillingsgruppe i de ulike kommune og fylkeskommunen.

Innføringen av et minstelønnssystem har hatt konsekvenser som kan spores både i de sentrale og i de lokale forhandlingene.

I de sentrale forhandlingene er oppmerksomheten de siste årene i all hovedsak blitt rettet mot grunnlønnssatsene. Politikken til Kommunenes Sentralforbund (KS) er at grunnlønn skal forhandles sentralt, mens annen lønnsinnplassering og avansement skal overlates til de lokale partene å forhandle. Dette er begrunnet blant annet i en lokaldemokratisk tankegang, der produksjonen av tjenester skal være tilpasset behovene lokalt. Denne politikken representerer et brudd med tanken om en sentral «lønnsolidaritet». Likelønn, i betydningen lik lønn for arbeid av lik verdi, blir delvis satt til side for geografisk differensiering ut fra behov i den enkelte kommune.

I et slikt system kan en tenke seg at likelønn på nasjonalt nivå blir erstattet med likelønn på lokalt nivå, for eksempel gjennom likelønn innenfor hver kommune. Hvordan likelønn skal defineres, og hvor stor vekt man skal legge på likelønn i forhold til andre faktorer i lønnsfastsettingen, vil det imidlertid være uenighet om. Dette er spørsmål som vil være gjenstand for forhandlinger lokalt.

Ved siden av grunnlønnssatsene er det i Hovedtariffavtalen bygget opp et system med avansementsstillinger. Tanken er at det innenfor alle yrkesgrupper skal være tilgjengelig faglige avansementsmuligheter ved siden av de administrative lederstillingene. Det er ikke utarbeidet sentrale bestemmelser for bruk av disse stillingene, men minstelønnsnivået for stillingen fastsettes sentralt.

I de lokale forhandlingene er den enkelte arbeidsgiver gitt muligheter til å differensiere lønnsfastsettelsen i langt større grad enn det som tidligere har vært vanlig i offentlig sektor. En arbeidsgiver vi intervjuet understreker den store friheten minstelønnsystemet og de lokale forhandlingene gir. «Vi har stor frihet. Lønnsystemet er veldig fleksibelt.» Det er i hovedsak tilgangen på økonomiske ressurser arbeidsgiverne angir som begrensning for den lokale lønnspolitikken.

Våre informanter peker på at det er etablert et fleksibelt system for lokal lønnsdannelse. Men hvordan fungerer denne fleksibiliteten i praksis? Vi kan tenke oss flere måter å iverksette en lokal lønnsfastsetting på. En måte vil være å løfte ulike stillingsgrupper i forhold til grunnlønnsplasseringen disse stillingene er gitt sentralt. Eksempelvis kan man tenke seg at en kommune valgte å plassere barnevernspedagoger i lønnsramme 8.1 i stedet for 7.1, som er den grunnlønnsplassering den gjeldende Hovedtariffavtalen angir.

Våre informanter er nokså samstemte i sin vurdering av at kommunene og fylkeskommunene svært sjelden gjør dette. En av organisasjonene uttrykker det slik:

«Terskelen for bruk av mulighetene i hovedtariffavtalen er høy. Det som er minstelønn brukes i stor grad som normallønn.»

Det samme inntrykket gis av arbeidsgivere. En arbeidsgiver uttrykker det slik:

«Vi holder oss stort sett til at stillingene ligger på minstelønnsnivå, men markedet har presset opp enkelte grupper, f. eks. sykepleiere. For andre grupper gjør vi helt individuelle vurderinger på bakgrunn av kompetanse.»

Vi har også sett at de lokale lønnsforhandlingene foregår på individnivå. Det fremmes krav på enkeltpersoner, og det er ofte enkeltpersoner som får tillegg. Fra de kommunene vi har undersøkt, har vi eksempler på at både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner bestreber seg på å løfte hele stillingsgrupper når det gis lønnstillegg. Men vi har også eksempler på det motsatte, der arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner både aksepterer og ønsker at det skal være lønnsforskjeller innenfor en kommune. En arbeidsgiver uttrykte det slik:

«Men vi er også et konsern, og det er grenser for hvor stor lønnsvariasjon vi kan tåle å ha internt i fylkeskommunen.»

Norsk Sykepleierforbund (NSF) peker på at minstelønnsystemet kan gjøre det vanskelig for organisasjonen å få gjennom krav for medlemmer som er ledere. NSF har en forholdsvis stor andel medlemmer i slike stillinger. Problemet slik NSF ser det, er at ledere i prinsippet skal ha lønn fastsatt lokalt, og at de lokale forhandlingene dermed får stor betydning for

denne gruppen. NSF har jobbet for å få inn en sikringsbestemmelse for lederstillingene. Organisasjonen peker på at det i meglingsboken for 1999 er en protokoll som sier at ledere som hovedregel skal ha to lønnstrinn mer enn de som de er satt til å lede.

Et problem som nevnes i tilknytning til dette er at den lokale potten kan virke liten når mye av potten brukes til å løfte lederstillinger.

Endringen av forhandlingssystemet i kommunesektoren etter 1996 har altså ført til etableringen av et minstelønnssystem. Det er kjennetegnet ved liten bruk av stillingssystemet lokalt, markedstilpassing av enkeltgrupper lokalt, og, i noen tilfeller, lokal lønnsdifferensiering innen enkelte yrkesgrupper på kommunenivå.

Fra sentrale justeringer til lokale lønnsforhandlinger?

Norsk Lærerlag har hevdet at det nye lønssystemet ikke gir stort nok rom for å føre sentrale justeringsforhandlinger. Med justeringsforhandlinger menes forhandlinger om lønnplassering for stillinger, det vil si en endring av relasjonen mellom stillinger i regulativet. Lærerlaget viser til et notat om KS' arbeidsgiverplattform, som stadfester en strategi der KS ønsker å vise «varsel med sentrale justeringar». Er det slik at de lokale forhandlingene helt har tatt over for sentrale justeringsforhandlinger?

To grunner taler for å redusere bruken av justeringer sentralt innenfor det nye forhandlingssystemet. En grunn er behovet for å prøve ut det nye lønssystemet. Et nytt lønssystem vil ikke virke optimalt fra første dag. Dersom de ulike aktørene skal gis noen rimelig grunn til å tilpasse seg et nytt system, bør det ikke underkastes betydelige endringer med en gang. Det vil både kunne svekke tiltroen til systemet, og muligheten for å tilpasse seg de eksisterende rammene på en fornuftig måte.

En annen grunn taler også for å redusere bruken av sentrale justeringsforhandlinger. De vil ha langt mindre effekt på kort sikt. I et minstelønnssystem med stor grad av lokal lønnstilpassing vil endringer av det sentrale rammeverket bare i mindre grad slå ut direkte for de aktuelle gruppene. Sagt på en annen måte: det gir ingen umiddelbar effekt å flytte grunnlønnen for en stilling en lønnsrammekode opp sentralt, dersom det ikke er noen som er plassert i denne lønnsrammekoden lokalt i kommunene. Det er gjennom forhandlinger lokalt, for den enkelte arbeidstaker eller arbeidstakergruppe, at effekten av en endring blir størst på kort sikt.

En viktig funksjon som de sentrale justeringsforhandlingene fortsatt har i dagens forhandlingssystem, er å ivareta en riktig relasjon mellom de ulike stillingene. Selv om lønnsfastsettelsen lokalt fører til en differensiert lønnplassering, vil den sentrale utformingen av lønssystemet og innplassering av grunnlønn være uttrykk for en felles samfunnsmessig oppfatning av stillingenes innbyrdes verdi. Dette er viktig for å sikre lønssystemets legitimitet. Dersom forholdet mellom grunnlønsplasseringen av de ulike stillingene ikke oppfattes som legitim, vil det kunne være et argument for å foreta justeringer.

Dette siste poenget har betydning for debatten om likelønn. Ved at all annen lønnplassering enn grunnlønn er overlatt til lokale lønnsforhandlinger, er det ikke lenger naturlig å se oppbyggingen av lønnsregulativet som uttrykk for et markedsbehov. Behovet

for å bruke lønnplassering i forhold til tilbud og etterspørsel av arbeidskraft, er langt på vei dekket opp gjennom de mulighetene som ligger i de lokale forhandlingene. Her kan lønn tilpasses ulike «lokale behov» og markeder. Det vi kan si er at markedsargumentet i langt mindre grad enn tidligere legitimerer de forskjellene som ulik grunnlønnsplassering representerer. Vi kan derfor reise spørsmål om ikke ulike rettferdighetsmål, for eksempel likelønn, vil få større betydning i legitimeringen av disse forskjellene.

Våre informanter på kommunalt og fylkeskommunalt nivå er ganske samstemte når de vurderer betydningen av likelønnspolitikk i lokale lønnsforhandlinger. Likelønns-spørsmålet har liten eller ingen betydning i de lokale forhandlingene. Det er i hovedsak tre grunner som oppgis for dette: potten er for liten, lokale lønnsforhandlinger bør dreie seg om lokale spørsmål, ikke lønnsforholdet mellom større grupper, og organisasjonene er uenige om hva «likelønn» skal innebære.

De fleste peker på at den lokale potten er for liten til å kunne gjøre større endringer for hele yrkesgrupper. En arbeidsgiver uttrykte det slik:

«Vi ønsker generelt en større lokal pott. Potten er for liten til at vi kan gjøre noen store grep for likelønn.»

En representant for NITO pekte på de ulike måtene lønnsdiskriminering kan foregå på:

«Likelønnsproblemer som skyldes direkte diskriminering kan og skal rettes opp lokalt. Likelønnsproblematikken er også et spørsmål om hvem en sammenlikner seg med (et verdsettingsproblem). Likelønnsproblematikken generelt bør være et sentralt ansvar.»

De fleste informantene mente likelønnsproblemet måtte løses sentralt, men det var mange som understreket at slike sentrale beslutninger ofte kunne skape problemer for lokale aktører, både når det gjaldt forhandlingene og når det gjaldt budsjettering. Og her er vi inne på det andre argumentet som ble brukt mot å legge ansvaret for likelønn inn i lokale lønnsforhandlinger: Særlig hos arbeidsgiverne ser det ut til at det er enighet om at lokale lønnsforhandlinger bør følge lokale behov og prioriteringer, ikke nasjonale lønnspolitiske mål. En arbeidsgiver uttrykker det slik:

«Fordelingspolitikken bør ligge på sentralt nivå. «En lønn å leve av» er ikke tema i lokale lønnsforhandlinger. Lokale lønnsforhandlinger bør brukes mer til differensiering, karriere, kompetansebygging/planlegging osv.»

I én kommune pekte arbeidsgiver på hvordan en utjevningsspolitikk over tid har ført til et sammentrykket lønnsbilde i kommunen. «Likelønn mellom grupper har vært prioritert», mente informanten. Liten lønnsbredning er én måte å løse likelønnsproblemet på. Det er imidlertid knyttet til en definisjon av likelønn som ikke alle organisasjonene vil akseptere. Her ligger et tredje problem når det gjelder å føre en likelønnspolitikk lokalt: Det viser seg vanskelig både å definere og å operasjonalisere likelønnsbegrepet på en slik måte at både organisasjoner og arbeidsgivere kan enes. KS uttrykte dette på denne måten:

«KS har forsøkt å operasjonalisere likelønn, men det er vanskelig, fordi organisasjonene har egne oppfatninger av hva som er likelønn.»

Å definere hva som menes med «likelønn» er et lønnspolitisk spørsmål, der organisasjonene har ulike interesser. Det dreier seg om å avgjøre arbeidets verdi og sørge for at arbeid av

samme verdi lønnes likt. Alle de organisasjonene vi snakket med la vekt på utdanning, kompetanse og ansvar når de redegjorde for hvilke elementer man skulle legge vekt på i en sammenlikning av yrker. Men betoningen var forskjellig. Norsk lærerlag la vekt på den formelle utdanningens lengde, mens Fellesorganisasjonen (FO) mente det var viktig å dokumentere realkompetansen eller «nøkkelkompetansen» den enkelte fikk gjennom jobben. Det kan hende enkelte ville hevde at slik «nøkkelkompetanse» bare kan verdsettes gjennom et markedssystem, og at markedslønn derfor er det beste instrumentet for å avgjøre arbeidets verdi. NITO er en av organisasjonene i denne undersøkelsen som tradisjonelt har lagt stor vekt på markedets betydning for lønnsfastsetting.

Yrkesgruppene vi har rettet oppmerksomheten mot i denne undersøkelsen, har alle en treårig høyskoleutdanning i bunn. Hvordan økt kompetanse erverves, kan imidlertid variere fra stilling til stilling. For noen yrkesgrupper vil formell kompetanse fra godkjente utdanningsinstitusjoner være viktig. Samtidig ser vi at oppmerksomheten i økende grad rettes mot det som ofte kalles realkompetanse, det vil si den samlede kompetansen som arbeidstakere får gjennom læring i arbeidet og gjennom ulike former for formell og uformell opplæring. Det er grunn til å tro at dokumentasjon av slik kompetanse i fremtiden vil få økende betydning, også i lønnsammenheng. Både kompetansereformen og andre forhold peker i den retning. Det vil ikke gjøre det lettere å argumentere for likelønn utelukkende på bakgrunn av formell utdanningslengde. Vi kommer tilbake til dette spørsmålet i siste kapittel.

Et annet moment er at det ikke er lett å foreta en vurdering av en persons kompetanse og ansvar på sentralt nivå i et forhandlingsystem. Dersom en for eksempel skal ta alvorlig Norsk Sykepleierforbunds (NSF) krav om å legge kompetanse og ansvar til grunn for vurdering av lønsplassering, er det mye som tyder på at disse vurderingene, hvis de skal ha annet enn et helt generelt innhold, må gjøres lokalt. Sykepleierforbundet har også arbeidet aktivt for å øke kunnskapen om de konkrete arbeidsoppgavene som tilligger de ulike sykepleierstillingene og det ansvaret sykepleiere har.³ Dette har vært en del av forbundets lønnsstrategi. Både sentralt og lokalt har forbundet flere steder gått inn for å foreta konkrete stillingsvurderinger for å kunne sammenlikne lønnsnivå mellom ulike stillingsgrupper. Sentralt fikk forbundet i 1998 løftet grunnlønsplasseringen for en rekke sykepleierfaglige stillinger. Lokalt finnes eksempler på at NSF har gått inn for å foreta stillingsvurderinger. I fylkeskommunen vi undersøkte, gikk NSF inn for å gjennomføre et stillingsvurderings-system.

Vi kan ikke på bakgrunn av vår undersøkelse si i hvilken grad sentrale justeringsforhandlinger er blitt sjeldnere. Vi kan imidlertid se at sentrale justeringer har fått en noe annen funksjon. Bruk av sentrale justeringer for å løfte mange lønnstakere ser ikke lenger ut til å være noen god lønnsstrategi. Slike justeringer vil i tilfelle bare få direkte konsekvenser for de som befinner seg på grunnlønnsnivå. Justeringer er imidlertid et viktig redskap for å sikre legitimiteten i lønnsystemet. Særlig gjelder dette i spørsmålet om å sikre lik lønsplassering for likeverdige stillingsgrupper.

Likelønsspørsmålet er et eksempel på et problem som flere informanter mener ikke kan løses lokalt, men som en bør søke en løsning på i de sentrale forhandlingene. Undersøkelser viser imidlertid at også lokale lønnsforhandlinger har stor betydning for

³ Vidar Hvan, *Avdelingssykepleieres arbeidsområde og funksjon*, SINTEF IFIM, 1996.

lønnsforskjeller mellom kjønnene.⁴ I et forhandlingsystem der betydningen av sentrale justeringer er endret, og der lønnsforskjeller i stor grad skapes lokalt, blir det viktig å utvikle en strategi og et samarbeid på lokalt plan for å stryke likelønnsarbeidet.

Fra stillingsfokus til karrierefokus

I tariffoppgjøret 1996 ble det innført et helt nytt stillingsregulativ (kapittel 3 punkt 3.4) i Hovedtariffavtalen. Omleggingen innebar en betydelig endring av lønnsystemet og prinsippene for lønnsfastsetting innen det kommunale tariffområdet. Hovedpunktene i denne omleggingen kan sammenfattes i tre hovedpunkter.

For det første angir det sentrale stillingsregulativet nå kun laveste lønnsnivå (grunnlønnsplassering) for hovedgrupper av stillinger, gruppert i tre lønnsstrukturer. Lønnsstrukturen er en inndeling av stillingene etter de utdanningskravene som normalt blir stilt til den som innehar stillingen. Utover dette blir det fastsatt eller avtalt hvilken lønnsplassering en stilling eller gruppe av stillinger skal ha lokalt.

For det andre er det nå kun laveste lønnsplassering for lederstillinger som blir avtalt sentralt. Lønnsplassering av den enkelte lederstilling eller gruppe av lederstillinger skjer nå lokalt. De høyeste lederstillingene i kommunene og fylkeskommunene er fortsatt unormerte. For disse stillingene blir lønnen fastsatt i lokale 5.4 forhandlinger.

For det tredje omfatter stillingsregulativet nå også et gjennomgående system med avansementsstillinger. En viktig felles forutsetning for partene ved innføring av det nye stillingsregulativet var at alle yrkesgrupper – både kvinne- og mannsdominerte – skulle ha likeverdige avansementsmuligheter når det gjaldt lønn.⁵ Den administrative veien gjennom lederstillinger skulle ikke lenger være den eneste veien til lønnsmessig avansement for den enkelte. Innføringen av avansementsstillinger på alle nivåer skulle gjøre det mulig å avansere gjennom faglig utvikling og økt ansvar i stillingen. Tanken bak innføringen av avansementsstillinger for alle yrkesgrupper var å gi bedre betingelser for personlig karriere- og lønnsutvikling for de ulike yrkesgruppene. Innføringen av avansementsstillinger var et tiltak som spesielt var rettet mot de store kvinnedominerte gruppene innen helse- og sosialomsorgen.

Hovedtariffavtalen gir stor frihet til lokal utforming av stillingsstrukturene. Den lokale stillingsstrukturen skal drøftes i forbindelse med de ordinære lønnspolitiske drøftingene 5.0. Drøftingene skal finne sted minst én gang per år. Ifølge Hovedtariffavtalen skal det lokalt utarbeides oversikt over de stillingskoder og -betegnelser som er i bruk i kommunen/fylkeskommunen/virksomheten. Oversikten skal vise hvilke lønnsplasseringer som gjelder lokalt for de ulike stillingene. Vedlegg 1 til Hovedtariffavtalen inneholder de stillingskoder som kan brukes lokalt.

⁴ Nina Skalle, *Lokale forhandlinger og likelønnsutvikling i kommunal sektor*. Fafo 2000

⁵ Forord til hovedtariffavtalen mellom Kommunenes Sentralforbund og Norsk Lærrelag, 1998–2000.

En viktig begrunnelse for å gjøre disse endringene i stillingsregulativet, var at det skulle gi de ulike gruppene bedre muligheter og større sjanselighet for faglig karriere og lønnsmessig utvikling ute i virksomhetene. Endringene i stillingsregulativet og forhandlingssystemet stiller større krav til kommunenes og fylkeskommunenes lønns- og personalpolitikk. Vi skal se nærmere på det.

Fra passiv til aktiv lønns- og personalpolitikk

Innføringen av avansementsstillinger på alle nivåer og lokale lønnsforhandlinger krever at arbeidsgiver har et aktivt forhold til lønns- og personalpolitikk i den enkelte kommune og fylkeskommune. Regulativsystemet slik det er beskrevet tidligere i dette kapitlet, stilte ikke de samme kravene til utformingen av en personalpolitikk lokalt. Personalpolitikken var da i større grad begrenset til rekruttering av nye medarbeidere og forvaltning av stillingshierarkiet i virksomhetene. Dagens system forutsetter at arbeidsgiver har et aktivt forhold både til utvikling og videreutvikling av sin lønns- og personalpolitikk. Klarer arbeidsgiverne å utøve en aktiv lønns- og personalpolitikk? Hvordan samarbeider partene lokalt om utformingen av en felles lønns- og personalpolitisk plattform? Vi ba våre informanter om å vurdere hvilke muligheter og utfordringer det nye stillingsregulativet har skapt for deres medlemmer. Vi ba dem spesielt om å vurdere hvordan det nye stillingsregulativet har virket med hensyn til målsettingen om likelønn mellom grupper og personer. Vi skal se nærmere på noen erfaringer, både sentralt og lokalt.

De vi snakket med sentralt i organisasjonene ga gjennomgående et inntrykk av at manglende oversikt over stillingsstruktur og bruk av avansementsstillinger er et stort problem i mange kommuner og fylkeskommuner. På sentralt nivå i organisasjonene opplever en ofte at lokallagene klager på at arbeidsgiverne ikke legger frem informasjon om stillingsstrukturen. Mangel på dokumentasjon av lokale stillingsstrukturer gjør det vanskelig å drøfte denne i de lokale 5.0 drøftingene, slik Hovedtariffavtalen anbefaler. På sentralt nivå pekte organisasjonene på at mangel på oversikt over stillingsstrukturer lokalt, ofte gjør det vanskelig å kritisere bruken av systemet i den enkelte kommune. Manglende stillingsstruktur gjør at det også blir vanskelig å dokumentere skjevheter i stilling mellom kvinner og menn. Organisasjonene var stort sett enige om at det å kunne vise til slike faktiske skjevheter i bruken av ulike stillingsbetegnelser for kvinner og menn, kunne være et godt argument for økt grad av likelønn i de lokale forhandlingene. Enkelte ga uttrykk for at manglende dokumentasjon av stillingsstruktur kan skyldes manglende kompetanse blant enkelte arbeidsgivere i å produsere slike oversikter. Et par informanter trodde også at mangel på dokumentasjon av lokale stillingsstrukturer kunne være en bevisst strategi fra arbeidsgiverne. Mangelfulle stillingsoversikter gjør det ofte vanskelig for organisasjonene å fremme ønsker om endringer i stillingsstrukturen til fordel for kvinnedominerte sektorer.

På sentralt nivå var organisasjonene altså opptatt av at manglende oversikt over stillingsstrukturer var et problem i flere kommuner og fylkeskommuner. Mangel på slike oversikter later imidlertid ikke å være et stort problem i de kommunene og fylkeskommunen som vi undersøkte. Med unntak av én kommune, viste alle oss en slik stillingsoversikt da vi

spurte om det. Det kan tyde på at det er store lokale variasjoner med hensyn til hvor langt de har kommet i arbeidet med å utvikle en lokal stillingsstruktur. Både arbeidsgivere og tillitsvalgte som vi snakket med, var godt fornøyd med at det var blitt utviklet slike stillingsoversikter. De mente at stillingsoversiktene ga et godt utgangspunkt for 5.0 drøftingene.

Flere av de tillitsvalgte vi snakket med ga imidlertid uttrykk for at det ofte var vanskelig å få arbeidsgiverne til å ta i bruk systemet med avansementsstillinger. Her stemte erfaringene som ble beskrevet av tillitsvalgte i kommunene og fylkeskommunen godt overens med det bildet som ble tegnet av organisasjonene sentralt.⁶

Det var enighet blant dem vi snakket med både sentralt og lokalt, om at det generelt er vanskelig å få gjennomslag for å flytte hele grupper over til avansementsstillinger. Det krever synliggjøring av stillingens krav til realkompetanse og ansvar. I flere typiske kvinneyrker er det ofte vanskelig å sette ord på hva stillingen krever av realkompetanse, og hvilket ansvar som hviler på stillingsinnehaveren, mente blant annet FO. Problemer med å dokumentere realkompetanse og ansvar kan være en forklaring på at avansementsstillingene later til å være lite brukt. En annen forklaring kan være at en flere steder mangler kriterier for når avansementsstillingene skal brukes. Informanter i de ulike organisasjonene, både på sentralt og lokalt nivå, ga uttrykk for at mangel på system og faste kriterier for å ta i bruk avansementsstillinger var et generelt problem.

I de kommunene og fylkeskommunene hvor en har fått på plass faste kriterier for bruk av avansementsstillinger, har en kommet et godt stykke på vei, mente blant annet FO. Slike faste kriterier vil fungere som en personalpolitisk plattform. Forhandlingene kan da starte med det som utgangspunkt. Vår vurdering er at faste kriterier for bruk av avansementsstillinger sannsynligvis også gjør det lettere å finne konstruktive løsninger i de lokale forhandlingene.

Vi kjenner til et par kommuner som har utviklet systemer med faste kriterier for bruk av avansementsstillinger. Disse kommunene har valgt å se avansementsstillingene som en sentral del av den personalpolitiske planleggingen. Det kommer klart frem i et dokument fra administrasjonsutvalget i den ene av disse kommunene:

«Avansementsstillinger er en alternativ karrierevei hvor dyktige medarbeidere kan søke avansement og utfordringer uten nødvendigvis å skulle bli ledere, og muligens vil denne muligheten bidra til at flere velger å bli værende som medarbeider i NN kommune... Bruk av avansementsstillinger skal skje innenfor HTA og stillingsregulativet. Avansementsstillinger skal benyttes som alternativ karrierevei, dvs. avansement som ikke følger av opprykk i en hierarkisk linjeorganisasjon ved at en skal lede flere eller lede mer enn før.»

I dette konkrete tilfellet er kriteriene for bruk av avansementsstillinger delt i to: Kompetansekriterier som er en vurdering av relevant videreutdanning og relevant arbeidserfaring, og jobbkriterier som er en vurdering av jobbinholdet og jobbutførelsen. Systemet legger altså både objektive- og skjønnsbaserte kriterier til grunn for vurderingen av om en ansatt skal flyttes over på avansementsstilling. Det er bestemt at kriterielisten skal brukes av enhetene og/eller organisasjonene ved utforming av forslag/krav i forbindelse med lokale lønns-

⁶ Bruk av avansementsstillinger for utvalgte grupper er vist i det andre notatet fra dette prosjektet, se Nina Skalle, *Lokale forhandlinger og likelønnsutvikling i kommunal sektor*. Fafo 2000.

forhandlinger. Videre blir det understreket at administrasjonsutvalget anbefaler at enhetene gjør seg kjent med kriteriene og vurderer om avansementsstillinger kan være et egnet verktøy for å motivere og stimulere egne medarbeidere til å skaffe seg økt kompetanse og ta større faglig ansvar i arbeidet sitt. I denne kommunen var både arbeidsgiver og organisasjonene svært fornøyd med å ha fått på plass en slik plattform for forhandlinger om bruk av avansementsstillinger. Arbeidsgiver mente at avansementsstillingene var et godt redskap i kommunens personalpolitiske plan. For å hindre at ansatte slutter og begynner i en annen kommune som kan tilby høyere lønn, ønsket kommunen å gi allerede ansatte muligheter for videreutvikling i jobben. «Lønn alene skal ikke være et motiv for at ansatte slutter i kommunen», sa arbeidsgiver.

De tillitsvalgte vi snakket med representerer høyskolegrupper der en mener at relevant tilleggsutdanning og spesialisering innen eget fagområde bør utløse økt lønn etter fastlagte kriterier. «En skal ikke behøve å argumentere overfor arbeidsgiver hver gang om at relevant tilleggsutdanning setter den ansatte bedre i stand til å utføre sine arbeidsoppgaver», sa en tillitsvalgt.

Det er grunn til å tro at utviklingen av gode karrieresystemer og faste kriterier for belønning av kompetanse og ansvar, vil gi enkelte kommuner og fylkeskommuner strategiske fortrinn i konkurransen om arbeidskraften. Konkurransen om arbeidskraften vil ventelig øke drastisk, spesielt innenfor helsesektoren, i tiden fremover. Systemet har åpnet for mulighetene til større lønnsdifferanse lokalt. På Landstinget i desember 1999 vedtok KS å arbeide for endringer i avtaleverket som gjør det mer fleksibelt og bedre egnet til bruk som personalpolitisk virkemiddel tilpasset lokale behov.⁷

Organisasjonene var på sin side generelt tilbakeholdne med å ønske systemer for bruk av avansementsstillinger som legger vekt på skjønnsbaserte vurderinger av arbeid eller personer. Helst ønsker en systemer med faste og objektive kriterier, der tilleggsutdanning og realkompetanse er bærende elementer. Motstand blant arbeidstakerorganisasjonene mot bruk av systemer som inneholder elementer av skjønn, kan også være en av grunnene til at det tilsynelatende er vanskelig å få på plass gode systemer for bruk av avansementsstillinger ute i kommunene og fylkeskommunene. I likhet med store deler av norsk arbeidsliv, synes partene i KS-området å stå langt fra hverandre i synet på arbeidsgivers muligheter til å bruke skjønn for å fastsette individuelle lønninger.

I intervjuene er det altså to forhold som blir nevnt som årsaker til at avansementsstillingene ikke tas i bruk i noen særlig grad. For det første er det i mange kvinnedominerte yrker vanskelig å dokumentere realkompetanse og ansvar. Det gjør det ofte vanskelig å argumentere for at arbeidsgiver bør innføre avansementsstillinger. For det andre synes det å være vanskelig å få på plass systemer med faste kriterier for bruk av avansementsstillinger lokalt. Datamaterialet er ikke egnet til å konkludere med hvilken av disse to forholdene som utgjør den største barrieren mot bruk av avansementsstillinger ute i kommunene og fylkeskommunene. Vår vurdering er at disse to forholdene antakeligvis må ses i sammenheng. Det synes rimelig å anta at det kan være vanskelig for partene lokalt å bli enige om faste og objektive kriterier i de tilfellene hvor det er vanskelig å dokumentere stillingens krav til realkompetanse og ansvar. Arbeidstakernes generelle motstand mot bruk av skjønn i vurderin-

⁷ <http://www.ks.no/nyheter/landstinget/arbeidsgiversaka.shtm>

gene kan også være en barriere mot utviklingen av systemer for bruk av avansementsstillinger lokalt.

I tekniske yrker, som er mest dominert av menn, er det ofte lettere å finne objektive mål for det ansvaret som hviler på stillingsinnehaveren. Ansvaret kan ofte måles i størrelsen på budsjettet, antallet medarbeidere som stillingsinnehaveren har ansvaret for og antallet innbyggere en yter service til. I intervjuer ble det også påstått at det er lettere å sette ord på hva som kreves av realkompetanse i stillinger knyttet til teknisk sektor enn til stillinger knyttet til helse- og omsorgssektor i kommunene. Arbeidets art og mulighetene for å operasjonalisere kriterier i kvantitative mål kan være en årsak til at det tilsynelatende er lettere å ta i bruk avansementsstillinger innenfor mannsdominerte yrker enn innenfor de som er dominert av kvinner i kommunal sektor.⁸

Selv om det var bred enighet blant organisasjonene om at en må jobbe lokalt for at arbeidsgiver i størst mulig grad skal ta i bruk avansementsstillinger, mente NSF at ulike tolkninger av stillingsregulativet i KS-området skaper en del praktiske problemer for avdelingene lokalt. NSF mener det er et problem at overgang til avansementsstilling for enkelte kan medføre en *lønnsreduksjon*. Dette kan skje fordi lokal grunnplasseringen kan bringe folk på lønnsnivå over den laveste plasseringen for avansementsstillingen, selv om denne er plassert en lønnsramme over grunnplasseringen. Årsaken til dette, mente NSF, er at Hovedtariffavtalen er uklar på hvorvidt den sikrer minstelønn for avansementsstillinger basert på sentral eller lokal minstelønnplassering. Dette skaper problemer i kommuner og fylkeskommuner hvor arbeidsgiver bruker systemet som et maksimumssystem. Det gjør det vanskelig å argumentere for at medlemmene bør over på avansementsstillinger.

De prinsipielle endringene i stillingsregulativet med innføringen av avansementsstillinger ble for det meste betraktet som positivt av organisasjonene. Men et par av informantene legger vekt på at systemet også har sine negative sider. Dette gjelder de organisasjonene hvor faglig karriere gjennom bruk av avansements- og lederstillinger har vært gjeldende lønnsstrategi. Både NSF og NITO mente at det nye stillingssystemet har gjort at de som innehar lederstillinger, er blitt lønnstapere relativt sett. Nærmere 20 prosent av medlemmene i NSF har lederstillinger. Også i NITO har omkring 20 prosent av medlemmene lederstillinger. Lederstillingene er forutsatt å få sin lønnsutvikling lokalt, blant annet på bakgrunn av 5.1 forhandlinger. Spesielt mente NSF at det var vanskelig å få arbeidsgiver til å ta i bruk de andre forhandlingsbestemmelsene, og personer i lederstillinger ble taperne relativt sett. I motsetning til de andre organisasjonene i undersøkelsen, ønsket NITO at pottene som er satt av til lokale lønnsforhandlinger, skulle øke. Et av NITOs argumenter er at på grunn av den beskjedne størrelsen på de lokale pottene, vil ingeniørene få en negativ lønnsutvikling sammenliknet med andre stillinger i kommunesektoren. NITO mente at de organisasjonene som har en stor andel av medlemmene i grunnplasserte stillinger, er de som tjener mest på dagens forhandlingsmodell, mens organisasjonene med en stor andel lederstillinger, taper relativt sett på forhandlingsmodellen med store sentrale kronetillegg og relativt små pottar til lokale lønnsforhandlinger. NITO sentralt har ganske klare oppfatninger om årsakene til at dagens system for lønnsdannelse i KS-området ikke fungerer etter hensikten:

⁸ Bruk av ulike stillingskategorier for utvalgte grupper er vist i det andre notatet fra dette prosjektet: Nina Skalle, *Lokale forhandlinger og likelønnsutvikling i kommunal sektor*. Fafo 2000.

«NITO mener at to meklinger i kommunal sektor har ødelagt et system for lønnsdannelse som i noen grad hadde muligheter og rettferdighet i seg. Meklingsmannen har en annen målsetting enn partenes ideelle mål og bruker et hvert system for å eliminere en arbeidskonflikt. Dette er årsaken til at partene i lønnsoppgjøret per 1.5.99 var nødt til å legge inn en sikringsbestemmelse for å heve faglederstillinger i lønnsstruktur 1 og 2.»

Enkelte av de lokale representantene fortalte at en konsekvens av dagens forhandlingsmodell var at lederne ofte ble prioritert i 5.1 forhandlingene. Arbeidsgivernes begrunnelse for å prioritere lederne i 5.1, var at de ikke får noe sentralt. De organisasjonene som ikke har mange ledere, opplevde det som et problem at lederne får en stor del av potten lokalt, og at det ble lite igjen å forhandle om.

Vi ble fortalt at innføringen av sikringsbestemmelsen i Hovedtariffavtalen i år om at ledere skal ha minst to lønnstrinn mer enn de som de er satt til å lede, enkelte steder la beslag på nærmere halvparten av den lokale potten ved årets forhandlinger. Norsk Lærergag sentralt ga uttrykk for at dette var positivt fordi organisasjonen har mange i lederstillinger. Slik fikk de relativt mye av den lokale potten i år. Når mye av potten går til ledere, blir det imidlertid lite igjen til å utvikle og ta i bruk det nye stillingssystemet med avansementsstillinger.

For å summere opp, utviklingen av lokale lønns- og karrieresystemer er etter vår vurdering en forutsetning for at det nye stillingsregulativet skal fungere etter hensiktene. På grunnlag av vårt datamateriale later det til å være store utfordringer knyttet til utviklingen av lokale lønnspolitiske avtaler og kriterier for belønning av kompetanse og ansvar. Flere kommuner og fylkeskommuner later til å slite med å få på plass lokale lønnspolitiske avtaler med kriterier som partene kan være enige om. Fraværet av gode lokale lønnspolitiske avtaler vil etter vår vurdering gjøre det vanskelig å føre en aktiv likelønnspolitikk lokalt. Systemet med avansementsstillinger var ment å øke mulighetene til avansement innenfor kvinnedominerte yrker spesielt. Dermed er det også de kvinnedominerte gruppene som taper mest på at en ofte ikke blir enige om kriterier for bruk av avansementsstillinger lokalt. Mangel på systemer gjør det også vanskelig å bruke lønns- og personalpolitikken i kommunene som et aktivt virkemiddel i kampen om å tiltrekke og beholde dyktige medarbeidere. En viktig forutsetning for å utvikle gode lokale lønnspolitiske avtaler i KS-området er å få til kontinuitet i det lønnspolitiske samarbeidet lokalt. I dette arbeidet vil det være viktig å skape aktivitet og forståelse for personalpolitikken også på virksomhetsnivå. Forståelse blant aktørene på virksomhetsnivå vil ha avgjørende betydning for hvordan lønnspolitikken vil slå ut og virke.

5.2 og 5.3 forhandlinger brukt som personalpolitiske virkemidler

Kapittel 5 i Hovedtariffavtalen inneholder også andre forhandlingsbestemmelser. I spesielle tilfeller er det grunn til å anta at arbeidsgiverne kan velge å bruke disse andre forhandlingsbestemmelsene, spesielt 5.2 «Særskilte forhandlinger», og 5.3 «Rekruttere og beholde», som et personalpolitisk virkemiddel.⁹

⁹ Et sammendrag av Hovedtariffavtalens kapittel 5 finnes i vedlegg 1.

På spørsmål om hvordan 5.2 og 5.3 forhandlinger ble brukt, svarte flere arbeidsgivere at disse bestemmelsene var blitt brukt som et ledd i personalplanleggingen. I vårt materiale kommer det frem at 5.3 forhandlinger var blitt brukt en del de to siste årene. Først og fremst innenfor ulike deler av helsesektoren. Flere arbeidsgivere opplevde problemer med å rekruttere og beholde viktige grupper som sykepleiere, vernepleiere, fysioterapeuter og hjelpepleiere. Vi har også sett enkelte tilfeller der kommunen hadde komponert egne rekrutteringspakker og ansiennitetsstiger for grupper som en har problemer med å rekruttere. 5.3 forhandlinger inngikk som et element i en slik pakke. Normen synes imidlertid å være at arbeidsgiverne prøver å unngå å bruke 5.3 forhandlingene på hele grupper, men begrenser det til enkeltpersoner, slik som Hovedtariffavtalen forutsetter. En arbeidsgiver sa det slik:

«Vi sa blankt nei da vi fikk høre at en institusjon ønsket å bruke 5.3 strategisk for en hel gruppe, og derfor ikke ville prioritere denne i 5.1 forhandlingene. Bruken av 5.3 har variert».

Vi fikk kjennskap til ett tilfelle der arbeidsgiver valgte å legge forholdsvis mye penger i 5.3 forhandlingene, for å gi et betydelig lønnsloft til store grupper. Begrunnelsen for å bruke 5.3 var i dette tilfellet at ordningen var et godt personalpolitisk virkemiddel. I 5.3 forhandlingene blir det ikke gitt føringer utover det som er nedfelt i Hovedtariffavtalen. Arbeidsgiver opplevde i dette tilfellet at det ga stort handlingsrom og muligheter for å bruke lønn som et personalpolitisk virkemiddel.

Ingen av de arbeidsgiverne vi snakket med hadde tatt i bruk 5.3 forhandlinger for å rekruttere eller beholde førskolelærere. Arbeidsgiverne opplevde at det var ganske lett å rekruttere førskolelærere. Et par hadde satset på å rekruttere nyutdannede førskolelærere, og mente at det ikke var noen problemer med å fylle opp ledige stillinger i kommunene. Heller ikke kommunen som lå i et pressområde nær Oslo opplevde noen problemer med å rekruttere nyutdannede førskolelærere. Denne kommunen opplevde nyutdannede førskolelærere som dyktige og «rimelige» medarbeidere. I dette tilfellet var ikke kommunen villig til å strekke seg særlig langt for å beholde førskolelærere med lang erfaring.

Vi fikk også kjennskap til et par tilfeller der 5.2 forhandlinger var brukt for å gi lønnsmessig kompensasjon etter større omorganiseringer. I det ene tilfellet ble det gitt kompensasjon til en gruppe hjelpepleiere, mens i det andre tilfellet var det lederne som fikk lønnsmessig kompensasjon for utvidet ansvarsområde.

Med unntak av noen konkrete eksempler på hvordan enkelte arbeidsgivere har valgt å bruke 5.2 og 5.3 forhandlingene aktivt som personalpolitiske virkemidler, later 5.2 og 5.3 forhandlingene ikke å bli brukt i noen særlig grad. I vårt materiale beskylder organisasjonene ofte arbeidsgiverne for å ville legge krav som etter Hovedtariffavtalen kommer inn under 5.2 eller 5.3 forhandlingene, til 5.1 forhandlingene. Organisasjonene mente at arbeidsgiverne på denne måten unngår å bruke av egne penger til økte lønnsmidler. En arbeidsgiver mente også at kommunens bruk av 5.3 forhandlingene ikke var særlig egnet som personalpolitisk virkemiddel:

«5.3 brukes stort sett bare for å beholde. Vi er strenge på grunn av dårlig råd i kommunen. 5.3 brukes først når noen har søkt seg bort og fått tilbud om ny jobb. Da er det ofte for sent.»

I de kommunene og fylkeskommunen vi har undersøkt, har altså bruken av forhandlingsbestemmelsene 5.2 og 5.3 vært svært begrenset. Vi mener imidlertid at det er grunn til å tro at arbeidsgiverne i tiden fremover kan bruke disse bestemmelsene mer aktivt som en del av personalplanleggingen lokalt. De arbeidsgiverne som vi snakket med, opplevde ofte at disse forhandlingsbestemmelsene ga dem nødvendig handlingsrom lokalt. Det synes rimelig å anta at situasjoner med økt konkurranse om å tiltrekke seg spesielle grupper vil medføre økt bruk av 5.3 forhandlinger spesielt. Økt bruk av lokale lønnsforhandlinger etter 5.2 og 5.3 bestemmelsene kan i såfall føre til økt glidning og redusert ramme for de sentrale oppgjørene i KS-området.

Sentrale tiltak og lokal lønnspolitikk

Har det oppstått konflikter i forholdet mellom sentrale tiltak på den ene siden og utformingen av en lokal lønnspolitikk på den andre? Hvordan oppfatter partene lokalt resultatene av de sentrale lønnsforhandlingene? Og hvordan påvirker sentrale tiltak handlingslogikken til aktørene lokalt?

Blant dem vi har intervjuet, opplevde både arbeidsgivere og tillitsvalgte det som problematisk at profilen på de sentrale oppgjørene kan gå på tvers av det arbeidet partene gjør lokalt. Som et eksempel fortalte en tillitsvalgt at hun i årets forhandlinger lyktes i å flytte en hel gruppe opp til et nivå som lå to lønnsrammer over grunnplasseringen av stillingene. Hun var godt fornøyd med dette resultatet, og mente at gruppen nå hadde oppnådd en lønn som var mer riktig sett i forhold til andre sammenliknbare grupper. Samtidig understreket hun risikoen for at det til neste år ble gjort endringer sentralt i forholdet mellom de ulike lønnsrammene, som medførte at denne gruppen igjen kom dårligere ut sammenliknet med andre grupper. Dersom sentrale tiltak gir et slikt utslag, risikerte hun å måtte starte arbeidet med å heve den samme gruppen igjen til neste år, for å gjenoppbygge relasjonene mellom de ulike gruppene. På spørsmålet om hvilken form de lokale forhandlingene bør ha i fremtiden, svarte hun at det ikke ligger noen løsning i kun å øke potten. Det er også nødvendig å gjøre endringer i selve systemet slik hun så det.

«Vi ønsker ikke lokale lønnsforhandlinger der en kun øker potten. Vi mener at også selve systemet må endres. De ulike forbundene trenger kanskje ulike forhandlingsmodeller lokalt. Hovedtariffavtalen skal fange for mange grupper og stillinger. Dette blir for omfattende og passer ikke like godt til alle grupper og personer. Vi ønsker ingen tilfeldig fordeling av pengene.»

Flere av våre informanter sentralt i organisasjonene ga uttrykk for at det er et problem i de tilfellene der de lokale partene bruker potten til å rette opp sentralt skapte skjevheter. Spesielt gjelder det i hensynet til likelønnsutviklingen lokalt. Tillitsvalgte som vi snakket med lokalt bekrefter at slike korreksjoner skjer:

«Sånn som de lokale forhandlingene foregår, blir den sentrale lønnspolitikken helt uinteressant. Lokalt ser vi på skjevheter som har kommet sentralt og retter opp dette (...) For meg handler lønnsforhandlinger om skjevheter som rettes opp og som igjen

skaper nye skjevheter. Potten er så liten at det kan bli vanskelig. Det skaper skiller internt i grupper.»

Arbeidsgiversiden har også pekt på at økt desentralisering av lønnsdannelsen og hensynet til likelønn kan skape et dilemma i offentlig sektor. KS har gjort vedtak om at organisasjonen skal arbeide for tariffavtaler som sikrer lik lønn for likeverdig arbeid.¹⁰ I praksis innebærer det å jobbe for å få til tariffavtaler som sikrer en høyere grad av likelønn mellom kvinner og menn. I dokumentet fra landstinget 1999 blir det imidlertid pekt på at ulikheter i kjønns sammensetningen mellom sektorene i KS-området kan resultere i lavere lønnsutvikling for kvinner enn for menn. Ulikheter i kjønns sammensetningen mellom sektorene kan medføre problemer med å oppnå likelønn mellom kjønnene ved endringer i avtaleverket og økt desentralisering av lønnsdannelsen.¹¹ Arbeidsgiversiden peker her på et dilemma i debatten om økt desentralisering av lønnsdannelsen i KS-området og hensynet til like lønnsutviklingen. I en paneldebatt med Arntsen-utvalget (Lønsdag 3.12.99), ga KS-leder Halvdan Skard uttrykk for at de føringene som ble lagt på potten i 1998, var et vellykket tiltak for å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i kommunal sektor. Han sa også at økt vekt på lokal lønnsdannelse *uten føring* på potten vil bidra til å skape *økte forskjeller* i lønn mellom kjønnene i KS-området. I år ønsket arbeidsgiverne lokalt å prioritere hensynet til å rekruttere og beholde arbeidskraft. Hensynet til likelønn har ikke vært et viktig tema for arbeidsgiverne lokalt i år, sa Skard. Det kan gi et tilbakeslag for likelønnsutviklingen for mange i kommunal sektor. Vårt datamateriale bekrefter langt på vei disse uttalelsene fra lederen i KS. Hensynet til å rekruttere og beholde arbeidskraft har dominert i årets forhandlinger i de kommunene og fylkeskommunen som er med i undersøkelsen. Uten sentrale føring for likelønn, synes det å være liten interesse for å prioritere likelønn i de lokale forhandlingene. Lokalt forklarer arbeidsgiverne ofte mangel på prioritering av likelønn med at potten er liten, og at en ønsker å prioritere andre hensyn. Enkelte kvinnedominerte organisasjoner fikk også i år beskjed om at de ikke ville bli prioritert i de lokale forhandlingene fordi de ble prioritert i fjor da det var gitt føring på potten. Som nevnt tidligere, mente flere arbeidsgivere at prioriteringen av likelønn må være et sentralt og ikke et lokalt ansvar. Enkelte pekte også på at uenighet om hva som skal være definisjonen av likelønn, gjør det vanskelig å prioritere likelønn i de lokale forhandlingene.

Lokal forhandlingskompetanse og allianser med arbeidsgiver

Våre informanter, både sentralt og lokalt, var opptatt av at forhandlingsstrategiene har endret seg betydelig utover 90-tallet. De sentrale forhandlingene skjer i sammenslutninger mellom organisasjonene. Kravene blir samkjørt og lagt frem som felleskrav fra de ulike sammenslutningene.

¹⁰ <http://www.ks.no/nyheter/landstinget/firearsplan.shtml> 14.12.99

¹¹ <http://www.ks.no/nyheter/landstinget/arbeidsgiversaka.shtml> 14.12.99

Sentralt oppfordrer organisasjonene som regel lokallagene til også å opptre i sammenlutninger, dersom de finner det hensiktsmessig. Utover slike generelle oppfordringer, stiller de lokallagene fritt til å velge eventuelle samarbeidspartnere lokalt.

Få av de vi snakket med lokalt mente imidlertid at samarbeid med andre organisasjoner var ønskelig i lokale lønnsforhandlinger. «I de lokale forhandlingene er det «hauk over hauk» og om å gjøre å få mest penger til egne medlemmer», sa en tillitsvalgt. Flere tillitsvalgte mente at det er positivt at organisasjonene forhandler hver for seg lokalt, og ikke i sammenlutninger. Gjennom å forhandle enkeltvis mente flere at de også får fremmet kravene til sine medlemmer på en bedre måte overfor arbeidsgiver. Det er lettere å synliggjøre egne grupper dersom en forhandler enkeltvis:

«Sentralt mener NSF at vi skal samarbeide og bygge allianser. Vi har ikke samarbeid med noen. Vi har helt forskjellige interesser lokalt, og ønsker ikke å samarbeide. Vi står oss selv nærmest.» (tillitsvalgt)

Arbeidsgiverne fortalte på sin side at de ofte oppfordret organisasjonene til å forhandle i sammenslutninger lokalt også. Begrunnelsene for å gi slike oppfordringer var at en foretrekker å få redusert antallet organisasjoner som skal være motpart i de lokale forhandlingene. I store kommuner og fylkeskommuner opplevde en ofte at forhandlingene kunne bli svært omfattende og tidkrevende når en måtte forhandle med mange organisasjoner.

Mens organisasjonene ikke ønsket å samarbeide med andre organisasjoner i selve lønnsforhandlingene, var det flere tillitsvalgte som fortalte at de samarbeidet når det gjaldt politiske spørsmål lokalt. To av informantene fortalte at de hadde stor nytte av å samarbeide med andre organisasjoner da de skulle planlegge streik lokalt.

Ut fra vårt datamateriale synes hovedmalen for lokale lønnsforhandlinger å være at det blir avholdt felles 5.0 drøftingsmøter for alle organisasjonene eller sammenslutningsvis. Det later også til å være en stor grad av åpenhet mellom organisasjonene i forhandlingene. En arbeidsgiver fortalte at det første tilbudet fra arbeidsgiver ble gitt til organisasjonene samlet, slik at det ikke skulle oppstå misforståelser mellom organisasjonene om hvor stor andel av kaken de kunne forvente å få i 5.1 forhandlingene. Tilbudet var utarbeidet på grunnlag av 5.0 drøftingene. Arbeidsgiverne la vekt på at god forhandlingstaktikk hos motparten er viktig for utfallet av de lokale forhandlingene. En sa det slik:

«Organisasjonene må ha et realistisk krav i forhold til størrelsen på potten. De organisasjonene som kommer best ut er de som kan sette opp en prioritert liste med krav. Det gir motparten utfordringer i de lokale lønnsforhandlingene.»

Arbeidsgivere som vi snakket med, fortalte også at organisasjoner som ikke greide å legge frem en godt begrunnet og realistisk liste med krav i 5.1 forhandlingene, risikerte at arbeidsgiver ble irritert over manglende forhandlingstaktikk. Resultatet kunne bli at den aktuelle organisasjonen tapte på dette i forhandlingene. Informanten som ble sitert over, mener også at god opplæring og stabilitet i organisasjonene var en styrke for de lokale forhandlingene. Arbeidsgiverne hadde generelt et inntrykk av at organisasjonene ofte sliter med å få tillitsvalgte lokalt som vil ta på seg forhandlingsansvaret. Mye arbeid knyttet til forberedelse og gjennomføring av forhandlingene kan være noe av forklaringen på sviktende rekruttering til tillitsvervet i flere av lokallagene.

En av de tillitsvalgte vi snakket med fra FO hadde også opplevd at arbeidsgiver mente at de stilte for få og små krav, og ba dem om å komme med større krav under selve forhandlingene. Organisasjonen tok oppfordringen og sendte inn større krav og fikk gjennomslag for disse. Informanten mente at dette illustrerer hvordan det å kreve høyere lønn og å sette en pris på det arbeidet en gjør, kan stride mot kulturen i enkelte kvinnedominerte yrker og organisasjoner. På bakgrunn av disse erfaringene mente hun at de kvinnedominerte organisasjonene må få et mer realistisk bilde av hvor mye jobben de utfører er verdt. De må også trene på å sette frem krav i lokale lønnsforhandlinger. Hun trodde at det er unntaket heller enn regelen at arbeidsgiver ba dem om å sette frem større krav, slik som i hennes tilfelle.

Tillitsvalgte som forhandlet for mange medlemmer, fortalte at de la ned mye tid og arbeid i å utvikle en prioritert kravliste – på grunnlag av kravene fra enkelt medlemmene. Ofte var det vanskelig å få medlemmene til å forstå profilen på kravene, og hvorfor ikke deres krav ble ført frem til arbeidsgiver. Tillitsvalgte mente imidlertid at det er viktig at organisasjonene holdt på profilen under forhandlingene og satte frem krav som de selv kunne argumentere for.

Det er imidlertid ikke bare organisasjonene som har fått økt behov for kompetanse i å gjennomføre lokale lønnsforhandlinger. Flere tillitsvalgte fortalte også at de hadde opplevd å møte arbeidsgivere uten grunnleggende forhandlingskompetanse i de lokale forhandlingene.

Manglende samsvar mellom resultatene i 5.0 drøftingsmøtene og tilbudet som ble lagt frem i 5.1 forhandlingene, synes ifølge vårt materiale å være et gjennomgående problem i enkelte kommuner og fylkeskommuner. Tillitsvalgte oppfattet dette som et symptom på manglende forståelse for reglene i de lokale forhandlingene. I de fylkeskommunene hvor det har vært snakk om å desentralisere forhandlingene til virksomhetsnivå, fortalte enkelte at de vil stille krav om at begge parter skulle ha opplæring og kompetanse i håndteringen av forhandlingssystemet.

På spørsmål om hvordan tillitsvalgte arbeider i periodene mellom forhandlingene, var det flere som understreket betydningen av å bygge allianser med arbeidsgiver. Arbeidet med å forberede lønnsforhandlingene skjer nå gjennom hele året ved synliggjøring av det arbeidet som de ulike gruppene utfører og argumentasjon for at gruppene bør prioriteres i neste forhandlingsrunde. Det ble imidlertid understreket at lønnsforskjeller mellom to avdelinger i samme virksomhet (fylkessykehus) som oppstår ved at avdelingslederne vurderer gruppene forskjellig, er uheldig. Fylkestillitsvalgte som vi snakket med fortalte at de forsøkte å unngå at det oppsto slike tilfeller av forskjellsbehandling mellom ulike avdelinger på sykehusene. Vi vil peke på at slike problemer med økte lønnsforskjeller mellom avdelinger kan bli aktuelt ved eventuell desentralisering av lønnsforhandlingene til virksomhetsnivå i kommunal sektor.

Lokale representanter for arbeidstaker og arbeidsgiver poengterte behovet for alliansebygging slik:

«Vi må jobbe aktivt med alliansebygging gjennom hele året. Arbeidsgiverne må kjenne igjen kravene når de kommer på bordet. Det gjelder hele veien til topps i systemet. Vi er avhengig av sterke mellomledere som kan argumentere for sine ansatte i forhandlingene.» (hovedtillitsvalgt).

«Det er lettere å komme fram til gode løsninger når organisasjonenes krav harmonerer med etatssjefens prioriteringer.(...) Jeg tror alliansebygging er viktig og riktig strategi i lønnskampen.» (arbeidsgiver).

Vi vil understreke at omleggingen av forhandlingsystemet i KS-området, med økt vekt på lokale lønnsforhandlinger, setter langt større krav til kompetanse i å gjennomføre forhandlinger blant tillitsvalgte ute i kommunene og fylkeskommunene. Å lære seg spillereglene kan ta lang tid. Kontinuitet i rollen som tillitsvalgt og et godt samarbeidsklima mellom arbeidsgiver og organisasjonene lokalt, er derfor blitt langt viktigere enn det var under tidligere forhandlingsystem. På spørsmålet om hvilken støtte og oppfølging de lokale aktørene får fra organisasjonene sentralt, fikk vi svært ulike svar fra informantene. Enkelte fortalte at de hadde gode kontaktpersoner i organisasjonene sentralt, og at de kunne kontakte disse når som helst for å få bistand. Mens andre svarte at de fikk svært lite støtte og oppfølging fra organisasjonene sentralt. Blant dem som mente at de fikk for liten oppfølging, ga både arbeidsgivere og tillitsvalgte uttrykk for at avstandene mellom det sentrale og det lokale nivået ble for stort.

Informantene var stort sett enige om at lokale problemer og utfordringer må løses lokalt. Det er helst i rene tarifftekniske spørsmål, eller ved fare for brudd i forhandlingene, at en ber de sentrale organisasjonene om bistand.

Et par av organisasjonene sentralt uttrykte på sin side bekymring for at økt vekt på lokale lønnsforhandlinger og samarbeid mellom partene lokalt, kan bidra til en utvikling der organisasjonene sentralt vil kunne miste noe av sin makt og forhandlingsstyrke. En slik utvikling vil også gjøre det vanskeligere å føre en felles strategi for likelønn i forhandlingene, påpekte enkelte. Organisasjonene uttrykte også bekymring for at en slik utvikling vil bidra til å rive ned igjen mye av resultatene av det likelønnsarbeidet som er blitt gjort gjennom de siste årene. Endringer i styrkeforholdet mellom sentralt og lokalt nivå kan også bidra til å svekke andre viktige deler av organisasjonenes politiske arbeid, påpekte flere av våre informanter.

Tidligere i dette kapitlet så vi at de lokale partene ofte opplever det som problematisk at det blir fattet vedtak sentralt som går på tvers av det lønnspolitiske arbeidet som blir gjort lokalt. Vi mener at det illustrerer et dilemma i forholdet mellom sentrale tiltak og lokal lønnspolitikk i KS-området. Partene lokalt blir oppfordret til å føre en aktiv lønns- og personalpolitikk på den ene siden, mens partene sentralt skal legge rammebetingelsene og gi føringer for arbeidet lokalt på den andre siden. I datamaterialet finner vi flere eksempler på at det «kartet» som blir tegnet sentralt og de justeringene som blir gjort, ikke alltid passer med «terrenget» lokalt. Det skaper ofte et misforhold mellom sentral og lokal lønnspolitikk. Resultatet blir at de lokale partene bruker sine frihetsgrader til å rette opp igjen de skjevhetene som sentrale tiltak har skapt lokalt.

Konklusjoner

Lokale lønnsforhandlinger og likelønn

- Politikken til KS er at rammen skal forhandles sentralt, men at lønnsinnplassering og avansement skal overlates til de lokale partene å forhandle. Dette er begrunnet blant annet i en lokal demokratisk tankegang, der produksjonen av varer og tjenester skal være tilpasset behovene lokalt. Denne politikken representerer et brudd med tanken om en sentral «lønnsolidaritet». Likelønn i betydningen lik lønn for arbeid av lik verdi, blir delvis satt til side for geografisk differensiering ut fra behov i den enkelte kommune. Den enkelte arbeidsgiver er gitt muligheter til å differensiere lønnsfastsettelsen i langt større grad enn det som har vært tilfelle tidligere. I prinsippet kan arbeidsgiverne også arbeide for en større grad av lønnsdifferensiering mellom ansatte innenfor den enkelte kommune og fylkeskommune.
- De sentrale justeringsforhandlingene har en viktig funksjon i å ivareta en riktig relasjon mellom de ulike stillingene. Den sentrale utformingen av lønnssystemet og innplassering av grunnlønn vil være et uttrykk for en felles samfunnsmessig oppfatning av stillingenes innbyrdes verdi. Det er viktig for å sikre lønnssystemets legitimitet.
- Likelønsspørsmålet har liten eller ingen betydning i de lokale forhandlingene når det ikke er gitt sentrale føringer på fordelingen av potten. Det er i hovedsak tre grunner som blir oppgitt for ikke å prioritere hensynet til likelønn: potten er for liten, lokale lønnsforhandlinger bør dreie seg om lokale spørsmål, ikke lønnsforholdet mellom større grupper, og organisasjonene er uenige om hva «likelønn» skal innebære.
- De sentrale og lokale partene er ikke enige om hvem som har eller bør ha ansvaret for likelønnsutviklingen i KS-området. Undersøkelsen viser at arbeidsgiverne mener at prioriteringen av likelønn må være et sentralt og ikke et lokalt ansvar. Datamaterialet inneholder flere utsagn som støtter en antakelse om at det generelt er liten vilje blant arbeidsgiverne lokalt om å ta ansvaret for likelønnsutviklingen samt å prioritere dette i forhandlingene lokalt. Arbeidstakerorganisasjonene mente på sin side at likelønnsutviklingen også er et lokalt ansvar. Slik vi ser det, fører uklare definisjoner av likelønn og uenighet omkring hvem som har ansvaret for å sikre likelønnsutviklingen til at hensynet til likelønn ikke blir prioritert i de lokale forhandlingene.
- 5.3 forhandlinger blir brukt strategisk for å rekruttere og beholde personell i pressområder. Arbeidsgiverne opplever at mulighetene til å bruke 5.3 forhandlinger gir dem nødvendig handlingsrom lokalt. Det er grunn til å anta at arbeidsgiverne i tiden fremover kan velge å bruke disse bestemmelsene mer aktivt som en del av personalplanleggingen lokalt. Økt bruk av 5.3 forhandlinger kan føre til økt glidning og redusert ramme for de sentrale oppgjørene i KS-området. Mens grupper med spesialkompetanse vil kunne tjene lønnsmessig på økt bruk av 5.3 forhandlinger i pressområder, vil de store kvinnedominerte gruppene kunne tape lønnsmessig på

dette. Dersom 5.3 i stor grad blir brukt på mannsdominerte grupper, kan det også virke negativt på likelønnsutviklingen totalt sett i KS-området.

- Undersøkelsen viser at det ofte er konflikter i forholdet mellom sentrale tiltak og føringer på den ene siden, og lokal lønnspolitikk på den andre. Sentralt skapte skjevheter blir ofte rettet opp i de lokale forhandlingene. De lokale partene opplever ofte at resultatene fra de sentrale forhandlingene går på tvers av det lønnspolitiske arbeidet de gjør lokalt. Sentrale tiltak som er ment å fremme likelønnsutviklingen lokalt, kan i praksis vise seg å ha motsatt effekt. Det later til å være store utfordringer knyttet til å få bedre samsvar mellom sentral og lokal lønnspolitikk i KS-området.

Endringer i stillingsregulativet og vilkår for likelønnsutviklingen

- Endringene i forhandlingsystemet med innføring av avansementsstillinger var et tiltak som var ment å skulle øke mulighetene til avansement innenfor kvinnedominerte yrker spesielt. Vår vurdering er at systemet i prinsippet er en mulighet for kvinnedominerte grupper til å avansere lønnsmessig uten å gå den administrative veien. Undersøkelsen viser imidlertid at avansementsstillinger i liten grad er tatt i bruk på en systematisk måte.
- Barrierene mot å ta i bruk avansementsstillinger i kommunal sektor synes å være av to årsaker. For det første er det ofte vanskelig å dokumentere stillingenes krav til realkompetanse og ansvar. For det andre er det vanskelig å få på plass systemer med kriterier for bruk av avansementsstillinger som partene kan bli enige om lokalt. Vår vurdering er at disse to årsakene må ses i sammenheng. Det later til å være vanskelig å bli enig om kriterier for bruk av avansementsstillinger lokalt i de tilfellene hvor stillingens krav til realkompetanse ikke kan dokumenteres, og ansvar vanskelig kan operasjonaliseres og måles i ulike parametre.
- Det er ingen grunn til å konkludere med at systemet med faglige avansementsstillinger ikke er en god strategi for organisasjonene, men det later til at en må jobbe for at systemet skal tas mer aktivt i bruk. Ut fra vår vurdering synes det lite realistisk å tro at det vil skje noen vesentlige endringer i bruken av avansementsstillingene lokalt, så fremt organisasjonene ikke er villige til å åpne for bruk av skjønn i noen grad. I dag er det de kvinnedominerte organisasjonene som uttrykker størst motstand mot skjønnbaserte elementer i lønnsfastsettelsen. Det er også medlemmene i disse organisasjonene som arbeider i stillinger hvor det ofte er svært vanskelig å måle realkompetanse og ansvar etter objektive kriterier alene.

Lokal forhandlingskompetanse og nye allianser med arbeidsgiver

- Innføringen av lokale lønnsforhandlinger i KS-området har endret kravene til forhandlingstaktikk. Forhandlingskompetanse og kontinuitet i det lønnspolitiske arbeidet lokalt er blitt viktig både for arbeidsgiver og for tillitsvalgte. Alliansbygging

med arbeidsgiver har blitt et viktig element for organisasjonene for å vinne frem med kravene lokalt. Ved eventuell ytterligere desentralisering av forhandlingene til virksomhetsnivå kan en slik alliansestrategi bli enda viktigere. Samarbeid med andre organisasjoner oppfattes ikke som viktig eller ønskelig i de lokale lønnsforhandlingene.

- Arbeidsgiverne legger vekt på at organisasjonene må ha et realistisk krav i forhold til størrelsen på potten lokalt. De organisasjonene som hevdes å komme best ut av de lokale forhandlingene, er de som legger ned mye arbeid i forkant, og som kan presentere en prioritert liste med krav. En prioritert liste med krav forutsetter villighet i organisasjonene til å differensiere mellom personer og arbeidsoppgaver.

3 Strategier for likelønn i fire organisasjoner

Hvilke strategier har de ulike organisasjonene valgt i de lokale lønnsforhandlingene? Er de sentrale målsettingene om likelønn viktige for organisasjonene i de lokale forhandlingene? Hvordan er erfaringene med å få gjennomslag for ulike lønnspolitiske strategier lokalt? Endringene i forhandlingssystemet i KS-området har gitt de lokale partene større handlingsrom og muligheter til å føre en aktiv lønns- og personalpolitikk. Organisasjonene har grepet disse sjansene på ulike måter, og valgt strategier ut fra egne politiske og ideologiske målsettinger. Mulighetene for å få gjennomslag for ulike strategier vil imidlertid variere med lokale forhold. Vi skal se nærmere på hvilke strategier organisasjonene har valgt for likelønn, og hvilke erfaringer tillitsvalgte har med å få gjennomslag for strategiene lokalt.

Norsk Sykepleierforbund

NSF definerer likelønn som lik verdsetting av utdanning, kompetanse og ansvar uavhengig av kjønn. Vår informant i NSF sentralt påpekte at denne definisjonen av likelønn legger til grunn at det kan være lønnsforskjeller mellom medlemmene:

«Det er stor forskjell på hva sykepleierne gjør. Er det dokumentert forskjell i stillingenes krav til utdanning, kompetanse og ansvar, er det naturlig med lokale lønnsforskjeller. Alder og ansiennitet er ikke det eneste som skal skille (...) Alle sykepleiere skal ikke tjene like mye.(...) Likelønnsproblematikken for sykepleierne løses ikke gjennom lavtlønnsoppgjør»

Informanten i NSF sentralt fortalte at organisasjonen har vært en pådriver for at en i kommunal sektor oppretter likeverdige faglige og lønnsmessige karrierestiger uavhengig av kjønn. Etter innføringen av avansementsstillinger i 1996, har sykepleierne i prinsippet fått nye faglige og lønnsmessige karrieremuligheter uten å måtte gå over i lederstillinger. Informanten i NSF fortalte at de har jobbet aktivt for å få innført systemet med avansementsstillinger i Hovedtariffavtalen. I vårt datamateriale er informanten fra NSF sentralt også blant de som uttrykker mest frustrasjon over at arbeidet med å ta i bruk avansementsstillinger lokalt ofte ikke er kommet langt nok.

Forutsetningene i Hovedtariffavtalen bygger i stor grad på at dette systemet skal fungere ute i virksomhetene. Ut fra vårt begrensede datamateriale er hovedinntrykket at mange kommuner og fylkeskommuner ikke har kommet særlig langt med å ta i bruk det nye stillingsregulativet. Tall fra PAI viser at i underkant av 7,5 prosent av sykepleierne er på avansementsstilling. En undersøkelse av hvilke konsekvenser innføringen av stillingsregulativet hadde for sykepleierne i 1997, konkluderer med at økonomiske kostnader ved

innføring av avansementsstillinger er et viktig hinder i mange tilfeller.¹² I forrige kapittel har vi pekt på at manglende kompetanse og liten kontinuitet i det lønns- og personalpolitiske arbeidet lokalt også kan hemme bruken av avansementsstillinger.

NSF er opptatt av at dokumentasjon av både formal- og realkompetanse og ansvar i stillingene skal være et argument i lønnsforhandlingene lokalt. Organisasjonen legger vekt på objektive vurderinger av stillinger, også på tvers av virksomheter. Med henvisning til Hovedtariffavtalens kapittel 5 pkt. 5.0, blir lokallagene oppfordret til å se på hvilke vurderinger som blir lagt til grunn både for lønnsfastsettelse og stillingsinnplassering (stillingstittel) for grupper i andre sektorer. Ingeniørene i teknisk sektor blir nevnt som en gruppe det kan være naturlig å sammenlikne med. NSF har tro på en strategi med vekt på dokumentasjon av formal- og realkompetanse og ansvar i arbeidet for likelønn. Det ble også poengtert at en slik strategi forutsetter økt bevisstgjøring hos den enkelte sykepleier om kompetansekravene i det arbeidet hun utfører. Allianse med arbeidsgiver og synliggjøring av det arbeidet som blir gjort, er også viktig for å lykkes med en slik strategi. Vår informant i NSF sentralt sa det på følgende måte:

«Vår likelønnsdefinisjon er basert på at lønn utover minstelønn må fastsettes ut fra stillingens krav til kompetanse (formal og real) og det ansvar som påhviler stillingen. Utdanning danner grunnlaget for minstelønns plasseringen. Dette forutsetter en økt bevisstgjøring hos den enkelte sykepleier i forhold til hva hun faktisk gjør og hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for utførelsen av arbeidsoppgavene. Denne strategien forutsetter at arbeidsgiver er kjent med, eller gjøres kjent med, hvilke faglige krav som faktisk stilles til den enkelte stilling. Jeg tror det er muligheter for å lykkes på sikt med denne typen strategi.»

Informanten i NSF sentralt var altså opptatt av at den enkelte sykepleier må bli bevisst hva hun faktisk gjør og hvilken kompetanse som kreves for å utføre arbeidsoppgavene. En tillitsvalgt fra NSF som vi snakket med i fylkeskommunen, fortalte at det ofte var vanskelig å få medlemmene på sengepost til å fremme lønnskrav lokalt. Det var derimot ikke noe problemer med å få medlemmer med spesialutdanning eller i lederstillinger til å sette frem krav om økt lønn lokalt. Vi mener at dette «hjertesukket» fra en tillitsvalgt er en god illustrasjon på hvordan kvinner i de laveste stillingene ofte ikke er nok bevisste på nytten av den kompetansen de har og verdien av den jobben de gjør. Dersom medlemmene ikke kommer med egne krav, vil det også ofte være vanskelig for tillitsvalgte å argumentere for disse personene/gruppene overfor arbeidsgiver lokalt.

Sykepleierne er den gruppen vi har undersøkt som for tiden i sterkest grad opplever at arbeidsgiverne konkurrerer om å tiltrekke seg arbeidskraft. 5.3 forhandlinger kan være et aktuelt virkemiddel for å tiltrekke og beholde sykepleiere i et presset marked. Informanten i NSF sentralt mente at 5.3 forhandlinger skjer i enkelte pressområder, men organisasjonen har ingen oversikt over hvor utbredt dette er. NSF har en oppfatning av at arbeidsgiverne generelt er redde for å ta i bruk 5.3. NSF har den oppfatningen at mens 5.3 forhandlingene blir definert som konkurransetiltak for å få tak i mangelpersonell i andre sektorer, blir tilsvarende tiltak for sykepleierne definert som lønns spiral. Organisasjonen betegner imidler-

¹² Torill Nyseth, *Innføring av nytt stillingsregulativ i kommunal sektor – konsekvenser for sykepleiere*. NF- rapport nr 18/97.

tid dette som et paradoks og anbefaler medlemmene om å ta initiativ til 5.3 forhandlinger. Tillitsvalgte som vi snakket med, bekrefter at enkelte arbeidsgivere har avvist krav om 5.3 forhandlinger, fordi de mente det ville gi grunnlag for en lønns spiral. Noen av arbeidsgiverne som vi snakket med, fortalte imidlertid at de hadde tatt i bruk 5.3 forhandlinger på ulike sykepleierstillinger. Noen fortalte også at de var i gang med å lage en rekrutteringspakke for sykepleiere, og hvor 5.3 forhandlingene inngikk som en del av denne.

Generelt mente organisasjonen at den tilgjengelige lønns- og stillingsstatistikken over lokale lønnsforhandlinger var for dårlig. NSF prøver å jobbe kontinuerlig med å forbedre denne, slik at organisasjonen kan få bedre oversikt over hvordan medlemmene kommer ut i de lokale forhandlingene totalt sett.

Dersom relativ lønnsutvikling for ulike grupper arbeidstakere kan tolkes som et uttrykk for organisasjonenes lønnspolitiske strategier, viser statistikken at NSF har lyktes best med sine strategier blant de fire organisasjonene vi har undersøkt.¹³ Sykepleierne har på 1990-tallet hatt en klart positiv lønnsutvikling relativt sett. Statistikken viser at ingeniørene er den gruppen som har hatt en dårligst lønnsutvikling på 1990-tallet i forhold til sammenliknbare grupper.

Norges Ingeniørorganisasjon

Vi ble fortalt at Norges Ingeniørorganisasjon (NITO) ikke har hatt noen tradisjoner for å prioritere krav om likelønn mellom kjønnene i lokale lønnsforhandlinger. Begrunnelsen var at det ikke har vært særlig behov for å argumentere med likelønn, fordi medlemmene stort sett har vært menn. Etter fusjonen med Norsk Bioingeniørforbund (NOBI) per 1. januar 1998, ble imidlertid kjønns sammensetningen i organisasjonen endret. Det medførte en betydelig økning i kvinneandelen i den delen av NITO som forhandler innenfor KS-området. Etter fusjonen med NOBI er kjønns perspektivet blitt mer aktuelt for NITO også, mente vår informant sentralt i NITO.

NITO legger Akademikernes Fellesforbunds offisielle definisjon av likelønn til grunn for sin likelønns politikk. Partene lokalt blir oppfordret til å tilstrebe likelønn ut fra stillings krav til utdanning, kompetanse og ansvar.¹⁴

Beregninger gjort på grunnlag av NITOs lønnsstatistikk fra 1998 og 1999 viser at det er relativt store lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i organisasjonen. Bioingeniørene er den faggruppen i NITO som tjener dårligst absolutt sett. Men det er i kommunene kvinnelige NITO-ingeniører har den laveste lønnen i forhold til menn i samme sektor. Her tjener kvinnene kun 88 prosent av mennenes lønn. Tallene er korrigert for antall års praksis.¹⁵ NITO sentralt mente at en del av denne forskjellen kunne forklares ved at flestparten av de kvinnelige ingeniørene i kommunal sektor arbeider i stillinger som ikke direkte har andre

¹³ Tallene er presentert i den andre rapporten fra dette prosjektet, Nina Skalle, *Lokale forhandlinger og likelønnsutvikling i kommunal sektor*. Fafo 2000.

¹⁴ NITO hefte om lokale forhandlinger i Kommunal sektor 1999.

¹⁵ <http://www.nito.no/nyheter/110899.htm>

arbeidsmarkeder å konkurrere med. NITO-tillitsvalgte som vi snakket med i to fylkeskommuner, bekreftet at det generelt er lettere å få gjennom lønnskrav for ingeniører som også er etterspurt i privat sektor eller i andre deler av kommunal sektor. Slike erfaringer bekrefter en antakelse om at markedsforholdene er viktig som argumenter i lønnsforhandlingene lokalt. Etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft vil variere geografisk.

NITO er den organisasjonen blant dem vi har undersøkt som er mest positiv til lokale lønnsforhandlinger i kommunal sektor. NITO ønsker at størst mulig av rammen blir lagt ut lokalt. De lokale partene bør, ifølge vår informant i NITO sentralt, ha fullmakter til å fordele etter lokale forhold. NITO sentralt var heller ikke særlig opptatt av å argumentere for sentrale stillingsvurderingssystemer, men mente det burde være opp til de lokale partene å komme til enighet om dette:

«Det er opp til partene lokalt ved behov å definere omforente kriterier for bruk av ulike stillingskoder samt avlønning i disse.»

Det ble også understreket at NITO ønsker en systemendring for lokale lønnsforhandlinger. Det er blitt gjort beregninger som viser at lønnsdannelse innenfor dagens system, hvor det blir gitt flate eller fallende kronetillegg sentralt, gir en tilbakegang for medlemmene relativt sett.¹⁶ Sentralt mente NITO at en av årsakene til den relative tilbakegangen, var at NITO har forholdsvis mange medlemmer i avansements- og lederstillinger.

Stor lokal frihet i lønnsdannelsen passer godt med NITOs lønnsstrategier. NITO oppfordrer til aktiv bruk av argumenter om markedslønn og mangel på ingeniørkompetanse, også i lokale lønnsforhandlinger.

En god lønnsstatistikk synes å være et viktig verktøy i lokale lønnsforhandlinger. NITO har lange tradisjoner for å samle inn lønnsdata fra medlemmene. Det foregår ved at medlemmene sender inn et enkelt skjema som blant annet viser lønn, stilling og arbeidssted til organisasjonen hvert år. Dataene blir bearbeidet før de blir sendt ut igjen som en samlet statistikk til medlemmene. NITO oppfordrer alle medlemmene om å bruke lønnsstatistikken aktivt overfor arbeidsgiver når de vil kreve lønnspålegg. I motsetning til de fleste andre organisasjonene vi har undersøkt, har NITO utviklet et system for å få informasjon om lønnsutviklingen til hvert enkelt medlem. Dette er et system som ser ut til å være godt tilpasset den desentraliseringen av lønnsdannelsen som har kommet i kommunal sektor på 1990-tallet. Vår informant i NITO sentralt understreket betydningen av god statistikk slik:

«God lønns- og stillingsstatistikk er et viktig verktøy i lokale lønnsforhandlinger og ved krav om lønnsbetingelser ved nytilsetting.»

I sitatet over poengterte informanten også at god statistikk er et viktig verktøy for krav om lønnsbetingelser ved nytilsetting. Også de andre organisasjonene oppfordrer medlemmene om å stille større krav til lønnsbetingelser ved nytilsetting. Etter vår vurdering vil det imidlertid være vanskelig å kreve bedre lønnsbetingelser ved nytilsetting dersom en ikke vet hva som er et realistisk krav ut fra hva andre identiske personer oppnår.

NITO kan kjøre ut statistikk på kommune, virksomhets- og stillingsnivå, og bruke det som argumenter i lokale lønnsforhandlinger. Statistikken viser at ingeniørene oppnår lønnshopp når de skifter mellom kommunene. Vår informant i NITO sentralt mente at

¹⁶ NITO hefte om lokale forhandlinger i Kommunal sektor 1999.

det viser at det er en reell konkurranse mellom kommunene når det gjelder å rekruttere og beholde ingeniører. Det gjelder spesielt i områder der det er små avstander mellom aktuelle arbeidsgivere – der hvor en kan skifte arbeidsgiver uten å skifte bosted. En tillitsvalgt som vi snakket med, mente at NITO sin lønnsstrategi legger mobilitet og flyttevillighet blant medlemmene til grunn. Dersom en ikke er villig til å flytte på seg, er heller ikke lokale lønnsforskjeller et argument i lønnsforhandlingene, sa denne informanten.

NITO har i likhet med NSF jobbet for at medlemmene skal klatre i stillingshierarkiet i virksomhetene. Strategien er at færrest mulig skal plasseres på grunnstilling. Statistikken viser at en har lyktes med denne strategien for ingeniørene. NITOs egne tall for 1999¹⁷ viser at kun 1,5 prosent var grunnplassert i stillingskode 7084 Ingeniør. For bioingeniørene ser bildet annerledes ut. Hele 15,8 prosent var grunnplassert i stillingskode 7471 Bioingeniør. Forskjellene mellom disse to ingeniørgruppene blir forklart med at bioingeniørene, som for det meste er kvinner, er ansatt på sykehusene, og at det der generelt har vært vanskelig å få på plass gode systemer for bruk av avansementsstillinger. Det har også vært vanskelig å løfte grupper av blant annet bioingeniører i de lokale forhandlingene, fortalte vår informant i NITO sentralt. Tillitsvalgte som vi snakket med ved to fylkessykehus, bekreftet også at det generelt er lettere å få gjennom kravene på de andre ingeniørgruppene enn på bioingeniørene i lokale lønnsforhandlinger. På de andre ingeniørgruppene kommer ofte arbeidsgiver med tilbud uten at det blir stilt krav i forhandlingene. For bioingeniørene må en derimot ofte argumentere sterkere for å få gjennom krav om økt lønn og overgang til avansementsstilling. Tillitsvalgte som forhandler med fylkeskommunene, mente at bioingeniørene og de andre ingeniørgruppene har ulik lønnsutvikling lokalt. NITO sentralt mente at dette delvis kan skyldes forholdet til konkurrerende ingeniørmarkeder, som nevnt tidligere. NITO sentralt fortalte også at organisasjonen erkjenner at det kan være vanskeligere å få gjennomslag for store gruppekrav, særlig i lys av de små disponible pottene til lokale 5.1 forhandlinger. Vår vurdering er at slike eksempler også kan illustrere hvordan mulighetene for å få gjennomslag med strategien i organisasjonen er sterkt avhengig av muligheter og tradisjoner i den lokale konteksten hvor forhandlingene finner sted.

Når det gjelder spørsmål om utviklingen i lederlønningene, mente NITO sentralt at lederes lønn er et lokalt ansvar og at de lokale partene skal bruke forhandlingsbestemmelsene i hovedtariffavtalen:

«De av lederne som kommer inn under forhandlingsbestemmelsen 5.4 skal gis sin lønnsutvikling her. Andre stillinger som er «tatt ut av» hovedtariffavtalen skal ha sin lønnsutvikling gjennom de andre forhandlingsbestemmelsene.»

NITO sentralt oppfordrer også lokallagene om å fremme krav om forhandlinger etter 5.2 og 5.3 bestemmelsene. Ut fra vårt materiale ser det ut som om lokallagene i NITO også ofte får gjennomslag hos arbeidsgiverne for å fremme krav etter 5.2 og 5.3, mens de andre organisasjonene ga uttrykk for at det generelt er vanskelig å få arbeidsgiverne til å forhandle utenom 5.1. NITOs lønnsstatistikk viser at i drøyt 20 prosent av de medlemmene som fikk lønnsopptrykk i 1998, fikk dette gjennom 5.2 og 5.3 forhandlinger, mens nærmere fem prosent oppga at de fikk lønnsopptrykk gjennom 5.4 forhandlinger, som gjelder lønn til ledere.

¹⁷ Tallene er hentet fra Lønnsstatistikk for kommuneansatte NITO. Prosentene er andel av NITO medlemmene i KS-området totalt.

I overkant av 60 prosent oppga at de fikk lønnsopprykk gjennom 5.1 forhandlinger. Av dem som fikk opprykk i 1998, har altså nærmere 80 prosent oppgitt lokale lønnsforhandlinger som årsak.

Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere

Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) har valgt å føre en aktiv likelønnskamp, sentralt og lokalt. I 1995 satte kongressen kampen for likelønn på topp som prioritering for organisasjonen på det tariffpolitiske området. Ifølge kongressens målsettinger skulle likelønn være oppnådd innen 1998. Informanter i organisasjonen sentralt mente at de siste årenes tariffoppgjør har betydd visse fremskritt, men at det fortsatt er langt igjen til målet er nådd. På landsstyremøtet i juni 1999, ble følgende vedtak fattet:

«Den solidariske lønspolitikken ligg til grunn for FO sin kamp for likeløn, samstundes som vi kjempar for at våre medlemmer får ei betre lønsutvikling enn gjennomsnittet. Strategiar må utviklast både sentralt og lokalt. Likeløn må heile tida vere det høgst prioriterte mål i sentrale tariffoppgjer og i lokalt lønsarbeid. Kampen for likeløn må også førast på andre måtar enn gjennom tariffoppgjera. Dessutan er synleggjering, aksjonar og allianseskaping viktig.»¹⁸

Det er vedtatt at solidarisk lønnspolitikk skal ligge til grunn for det tariffpolitiske arbeidet til FO. Dette er en politikk som skal ivareta både lavtlønns- og likelønnspolitikken. Altså er en her opptatt av lønnsutvikling langs to dimensjoner. Én vil jobbe for å heve nivået på minstelønnen for store kvinnedominerte grupper, og én vil ha en mer rettferdig kompetensasjon for kompetanse og ansvar i forhold til mannsdominerte grupper.

I de lokale forhandlingene er det den andre dimensjonen som synes å være mest aktuell. Argumenter om heving av minstelønnsnivået blir først og fremst fremmet av FO i de sentrale forhandlingene.

Lønnspolitikken i FO preges mye av det samme paradokset som i Norsk Lærerlag. FO er prinsipielt imot at det blir satt av midler til lokale lønnsforhandlinger i de sentrale oppgjørene, fordi en mener det bidrar til å skape større lønnsforskjeller. Samtidig har en innsett at lokale lønnsforhandlinger har kommet for å bli, og ønsker å utvikle en aktiv lokal lønnspolitikk som er i tråd med egne tariffpolitiske målsettinger.¹⁹ I 1995 ble det vedtatt å utvikle en lokal lønnspolitikk basert på objektive og målbare kriterier som ivaretar likelønnspektivet. Organisasjonen har ikke fått dette på plass ennå.

Lokalt synes individuelle opprykk gjennom utdanning og kompetanse å være den viktigste strategien for lønnsøkning blant FO-medlemmene. Informanter både sentralt og lokalt bekreftet at de legger stor vekt på dette. Synliggjøring av det arbeidet og den

¹⁸ <http://www.fb.no/fo/likeloen.htm>

¹⁹ Handlingsprogrammet for lønn og arbeidsmiljø. <http://www.fb.no/fo/hptari.htm>

nøkkelkompetansen som medlemmene har i kommunene og fylkeskommunene, er sentrale elementer i denne strategien:

«Vi trenger en strategi med alliansebygging og langsiktig arbeid i lokale lønnsforhandlinger. Denne typen forhandlinger skjer gjennom hele året, med bygging av karrieresystemer, kompensasjon for etter- og videreutdanning osv.»

FO presenterte et system for bruk av avansementsstillinger fra Trondheim kommune. Organisasjonen mente at dette systemet var svært godt og kan tjene som et eksempel på hvordan en ønsker at kommunene og fylkeskommunene bruker avansementsstillingene. Stillingsregulativet er i dette tilfellet brukt aktivt som en del av kommunens personal- og lønnspolitiske plan. Kriteriene for bruk av avansementsstillinger er knyttet til videreutvikling av kompetanse innenfor stillingen og fagområdet. Både real- og formalkompetanse er kriterier for bruk av avansementsstillinger. Systemet er tatt i bruk for sykepleierne, førskolelærerne, barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere. Dette er kvinnedominerte grupper som, kanskje med unntak av sykepleierne, tradisjonelt har hatt vanskeligheter med å klatre i det ordinære stillingshierarkiet. Utviklingen av et system for bruk av avansementsstillinger har gitt disse kvinnedominerte gruppene muligheter til faglig karriere og lønsmessig utvikling i stilling. Det skal skje gjennom videreutvikling av real- og formalkompetanse. Innføringen av dette systemet ga, ifølge sentrale informanter, svært god lønsmessig uttelling for medlemmene både i FO og NL i den aktuelle kommunen. Dette eksemplet bekrefter våre antakelser om at mangel på enighet om kriterier for bruk av avansementsstillinger kan være en viktig årsak til at disse stillingene er lite brukt. Eksemplet viser også at kvinnedominerte grupper har gode muligheter til å tjene lønsmessig på at en får på plass gode systemer for bruk av avansementsstillinger lokalt.

Våre informanter i FO sentralt ga uttrykk for et sterkt ønske om at kommunene og fylkeskommunene utvikler et system med faste kriterier for bruk av avansementsstillinger. Det ville gjøre arbeidet med de lokale forhandlingene lettere:

«Det er lettere å jobbe når en får inn en del objektive kriterier i bunn, f.eks. vektball, slik at en slipper å forhandle om dette hver gang.»

FO er opptatt av at en får på plass systemer med objektive og målbare kriterier for lønnsfastsettelse lokalt. Helst ønsker en at kommunene og fylkeskommunene utvikler en helhetlig lønns- og personalpolitikk der lønnsfordelingen kun inngår som et element. «Det er viktig å jobbe for å unngå lønn etter innsats – det gir lett trynetillegg», mente en av våre informanter i FO sentralt. Det ble argumentert med at det er svært vanskelig å måle produktivitet i sosialhjelp. Det er også vanskelig å benytte de ulike brukergruppene i mediaoppslag for å synliggjøre nytten av den kompetansen som medlemmene har på sentrale områder. FO har erfart at organisasjoner som kan bruke media aktivt for å få oppmerksomhet i opinionen og blant politikere sentralt og lokalt, lettere får sympati for sine lønnskrav. FO sentralt mente også at det er viktig å synliggjøre overfor arbeidsgiverne hvilken nøkkelkompetanse medlemmene har på ulike områder, for å få en mer rettferdig vurdering av kompetanse og ansvar. Alliansebygging med arbeidsgiver later til å være et viktig mål for de lokale tillitsvalgte som vi har snakket med. Lokalt opplever en ofte at de som får tilbud i lønnsforhandlingene er de som arbeidsgiver har kontakt med og ser til daglig. I kapittel 2

så vi et eksempel der arbeidsgiver mente at FO satte frem for små krav i de lokale forhandlingene. Vi valgte å tolke det som et uttrykk for en «beskjedenhetskultur», og ikke spesielt god forhandlingstaktikk. På den andre siden så vi i kapittel 2 også eksempler på at arbeidsgiver reagerte negativt på organisasjoner som krevde for stor andel av den lokale potten. Slike eksempler understreker den økte betydningen av alliansebygging og god kontakt mellom partene i periodene mellom forhandlingene, samt betydningen av å bygge opp god forhandlingskompetanse blant tillitsvalgte lokalt.

Organisasjonen ønsket ikke at det skulle bli større lønnsdifferanse mellom de treårige høyskolegruppene enn det som er tilfellet i dag. En ser at stillingssystemet har lagt grunnlaget for lønnsforskjeller mellom stillinger og innad i de ulike yrkesgruppene. FO sentralt kommenterte endringene i stillingsregulativet slik.

«Vi må være pragmatiske og bruke det, men vi er imot å gi fra oss makten sentralt. Det er generelt vanskelig å differensiere innenfor våre grupper.»

FO mente også at det er uheldig at mannlige medlemmer ofte oppnår bedre lønnsbetingelser enn kvinnelige ved nytilsetninger. Informantene i FO sentralt fortalte at organisasjonen ville arbeide for å få endret på slike skjevheter. De mente at arbeidsgiverne ofte er villige til å strekke seg litt lenger for å få menn inn i ledige stillinger. Informantene mente at det må ses i sammenheng med den store kvinneandelen i yrket, men også at kvinner generelt er for dårlige til å stille krav ved ansettelse. Kvinnene blir oppfordret til å være «frekkere» i sine lønnskrav ved nytilsetninger.

Lønnsprofilene for henholdsvis kvinner og menn i FO viser at blant de laveste lønte utgjør menn bare ti prosent. Blant de høyest lønte er derimot andelen menn cirka 50 prosent.²⁰ Disse kjønnsforskjellene i lønn blant medlemmene antar en blant annet skyldes at flere menn enn kvinner rekrutteres til lederstillinger, og at menn har en raskere karrierevei administrativt og faglig.

Norsk Lærerlag

De lønnspolitiske strategiene som Norsk Lærerlag (NL) har valgt i de lokale forhandlingene, har mange likhetstrekk med strategiene til FO. I likhet med FO, er NL prinsipielt imot at det blir satt av pott til lokale lønnsforhandlinger. Organisasjonen har en sterk kvinne- og likelønnsprofil på sitt lønnspolitiske arbeid. De er imidlertid imot å sette likhetstegn mellom lavlønn og kvinnelønn, slik FO gjør. NL vil at både utdanningens lengde og ansvar skal være med i definisjonen av likelønn. Innenfor dagens forhandlingssystem jobber NL for at de lokale pottene skal bli så små som mulig. Dersom det blir satt av pott, vil NL at det skal følge med føringer for kvinnedominerte grupper.

Lokalt arbeider NL for at avansementsstillinger skal tas i bruk. Både i intervjuer med personer i NL sentralt og gjennom strategidokumentet for lokal lønnspolitikk, kommer det klart frem at NL er motstandere av alle former for «personvurderinger». Ved bruk av

²⁰ FO debattheft. Tariffoppgjøret 2000.

avansementsstillinger lokalt, ønsker en at dette skal skje på grunnlag av objektive kriterier og ikke som personlig belønning for den enkelte arbeidstaker. Organisasjonen mener også at det er få aktuelle avansementsstillinger for medlemmene, men at det er svært viktig å få inn slike stillinger. Spesielt er det viktig i barnehagene, fordi en har opplevd at mange slutter eller går over til stillinger der betingelsene er bedre, mente NL sentralt. Manglende vilje hos KS til å bruke utdanning som et kriterium for lønnsfastsettelse, gjør det vanskelig å få til avansementsstillinger ute, det mente vår informant i NL sentralt. NL fortalte at omkring halvparten av kommunene nå benytter lederstillinger i struktur 2 for pedagogisk leder i barnehage. Lønnsmessig betyr det drøyt elleve lønnstrinn opp for dem som går fra grunnplassering og over på lederstilling. Avansementsstillingene er derimot lite brukt for førskolelærere, kun ti prosent befinner seg på slike stillinger.²¹ I likhet med de andre høyskolegruppene som er med i undersøkelsen, vil NL være tjent med at de lokale partene blir enige om en lønns- og personalpolitisk plattform. Den bør være basert på faste kriterier for belønning av kompetanse og ansvar. Dersom NLs strategi om stillingsopprykk gjennom kompetanse og ansvar skal lykkes, er en avhengig av at en får på plass systemer som gjør det mulig å omsette slike strategier til handling i den enkelte kommune. Dersom en skal få på plass like systemer, er det mulig at en må lempe noe på kravene om absolutt objektive og målbare kriterier. Vår oppfatning er at det også blant NLs medlemmer kan være vanskelig å måle kompetanse og ansvar etter rene objektive kriterier. I dag synes det å være store lokale variasjoner i hvordan stillingsregulativet blir praktisert.

En arbeidsgiver som vi snakket med i én kommune, var skeptisk til NL sin strategi om at gruppen skulle ha mest mulig av den lokale potten. Krav om en uforholdsmessig stor del av potten var dårlig forhandlingstaktikk, slik han så det. Arbeidsgivers negative reaksjoner på NLs krav i de lokale forhandlingene kan tjene som et eksempel på hvordan forhandlingstaktikk og alliansebygging later til å ha fått økt betydning hos de lokale partene. Flere utsagn i vårt datamateriale støtter påstanden om at det å kreve mest mulig ikke nødvendigvis er den rette veien å gå for å få best uttelling lokalt. Å kunne sette frem et velbegrunnet og realistisk krav er etter vår forståelse den beste veien å gå i de lokale forhandlingene. En må sørge for at kravene blir oppfattet som legitime også av motparten.

NL sentralt fortalte at organisasjonen ofte får tilbakemeldinger fra lokallagene om at de ønsker føringer i de lokale forhandlingene. Forholdene er ofte små og gjennomslipbare, spesielt i mindre kommuner. Arbeidsgivere vi har snakket med, forteller at NL holder på sine prinsipper om kun å argumentere på grupper og ikke på personer i de lokale forhandlingene. I én kommune fortalte arbeidsgiver at det nesten var vanskelig å gi NLs medlemmer tillegg, fordi de ikke var villige til å diskutere personer. I den aktuelle kommunen hadde NL og arbeidsgiver blitt enige om at enkelte av NLs medlemmer skulle få et såkalt «troskapstillegg» lokalt, som var et tillegg utover rent ansiennitetstillegg. I dette tilfellet opplevde arbeidsgiver det som vanskelig at han måtte bestemme hvem som skulle få et slikt «troskapstillegg», fordi lokallaget ikke var villig til å gjøre prioriteringene.

NL ønsker at både utdanning og ansvar skal gi grunnlag for lønnsforhøyelse, men ønsker ikke at dette skal variere med lokale forhold og skape differanse innad blant medlemmene. I strateginotatet for lokal lønnspolitikk skal en jobbe for at flest mulig stillinger

²¹ Tallene er nærmere presentert i det andre notatet fra prosjektet, Skalle, Nina, *Lokale forhandlinger og likelønnsutvikling i kommunal sektor*. 2000.

plasseres på lønnsstiger med automatisk opprykkstakt, at kompensasjon for videreutdanning må fastsettes sentralt, og at det blir fastsatt klare kriterier for avlønning av de ulike lederstillingene. Vår oppfatning er at en slik strategi er noe i utakt med det som faktisk skjer ute i kommunene og fylkeskommunene. Ønske om størst mulig sentralisering av lønnsdannelsen er også noe i utakt med hva de andre organisasjonene gir uttrykk for. Vi tror det kan bli tungt å kjempe kampen om økt sentralisering av lønnsdannelsen i KS-området, dersom en ikke får andre organisasjoner med seg i større grad enn det som kommer frem i denne undersøkelsen.

Blant de organisasjonene vi har undersøkt her, er NL altså den som uttrykker størst motstand mot lokal lønnsdannelse og lønnsforskjeller som er begrunnet ut fra lokale markedsforhold. Sentralt fortalte NL at de har måttet justere oppfatningene av lokale lønnsforhandlinger noe. Flere lokallag opplever at det kan være en god del å hente i de lokale forhandlingene, bare de gjør et godt forarbeid. Større forskjeller ute som en følge av lokale lønnsforhandlinger, gjør det også vanskeligere og vanskeligere å følge prioriteringene fra landstyret, fortalte vår informant i NL sentralt.

Konklusjoner

Strategier for likelønn i fire organisasjoner

Organisasjonene har ulike oppfatninger av likelønn og strategier for lokale lønnsforhandlinger.

- Norsk Sykepleierforbund (NSF) har valgt en hovedstrategi basert på lønnsøkning gjennom karrierestiger. Med karrierestiger tenker en her to hovedveier; administrativt gjennom lederstillinger og faglig gjennom avansementsstillinger. Dokumentasjon av alle former for kompetanse og ansvar er viktig.
- Norges Ingeniørorganisasjon (NITO) bygger sine strategier på markedsargumenter, og bruker lønnsforskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner som et hovedargument i lønnsforhandlingene lokalt. God og detaljert lønnsstatistikk er en viktig forutsetning for en slik strategi. Administrative karriereveier er også blant NITOs viktigste strategier lokalt. I motsetning til NSF, er ikke NITO veldig opptatt av at kompetansen skal dokumenteres. En mener det kan være opp til partene lokalt å vurdere nytten av ulike former for kompetanse. NITO ønsker generelt større pott avsatt til lokale lønnsforhandlinger. Fusjonen med NOBI har økt kvinneandelen i NITO. Kjønn og likelønn er kommet inn som nye dimensjoner i organisasjonens strategier for lokale lønnsforhandlinger.
- Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) har vedtatt at en solidarisk lønnspolitikk skal ligge til grunn for det tariffpolitiske arbeidet. Organisasjonen har valgt to hovedstrategier i lønnskampen; å sikre minstelønnen gjennom de sentrale forhandlingene, og å jobbe for individuelle opprykk gjennom

utdanning og kompetanse lokalt. Organisasjonen jobber for å få til systemer for avansementsstillinger lokalt som bygger på målbare og objektive kriterier. FO er motstandere av at arbeidsgiverne skal ha muligheter til å bruke skjønn i lønnsfastsettelsen lokalt.

- I likhet med FO, har Norsk Lærerlag (NL) valgt strategier for å få faste kriterier for individuelle opprykk gjennom utdanning og kompetanse lokalt. Organisasjonen er motstandere av alle former for skjønnsmessige vurderinger i lønnsfastsettelsen. NL jobber for at lokal lønnspolitikk i størst mulig grad skal bygge på sentralt fastsatte og objektive kriterier som automatisk gir opprykk.
- I undersøkelsen kommer det frem at det er ganske stort samsvar mellom de strategiene organisasjonene sentralt har for det lokale likelønnsarbeidet, og det arbeidet som lokallagene og tillitsvalgte faktisk gjør lokalt.

Strategier og muligheter i lokale lønnsforhandlinger

- Dersom en velger å tolke ulike gruppers relative lønnsutvikling som et uttrykk for organisasjonenes ulike lønnsstrategier, er NSF den som kan sies å ha lyktes best med sine strategier blant de fire organisasjonene vi har undersøkt.
- Norsk Lærerlags oppfordring til lokallagene om å sette frem krav om størst mulig andel av den lokale potten, later til å være en strategi som ofte ikke passer med logikken i de lokale lønnsforhandlingene. Arbeidsgiverne reagerer negativt på organisasjoner som krever en uforholdsmessig stor andel av potten. Slike krav ble betegnet som dårlig forhandlingstaktikk. Krav uten prioriteringer gir arbeidsgiverne store spillerom i fordelingen av den lokale potten. Med en strategi om størst mulig andel av potten, kan organisasjonene også forspille muligheter til å få gjennom krav som kunne bidra til en positiv likelønnsutvikling lokalt.
- Dersom en ønsker å få utviklet gode systemer for bruk av avansementsstillinger i den enkelte kommune og fylkeskommune, må en antakeligvis være villig til å lempe noe på kravene om rene objektive og målbare kriterier. Det er i de kvinnedominerte yrkene det ofte vil være svært vanskelig å operasjonalisere stillingenes krav til kompetanse og ansvar i rene objektive og målbare kriterier.
- Undersøkelsen viser eksempler på hvordan kvinnedominerte grupper blir oppfattet som for beskjedne i sine lønnskrav i lokale lønnsforhandlinger. Undersøkelsen viser også eksempler på at kvinnedominerte organisasjoner har møtt negative reaksjoner hos motparten når kravene i lokale lønnsforhandlinger ikke blir oppfattet som legitime og begrunnet i lokale forhold. De lokale forhandlingene har en egen logikk og andre spilleregler enn de sentrale forhandlingene. Å sette inn ressurser på opplæring av tillitsvalgte i forhandlingstaktikk lokalt, synes å være en viktig strategi for organisasjonene slik forhandlingssystemet er i dag. God forhandlingstaktikk og alliansebygging med arbeidsgiver vil etter vår vurdering bli viktig for profilen på den lokale lønnsdannelsen i KS-området fremover. God forhandlingstaktikk og alliansebygging med arbeidsgiver synes ifølge undersøkelsen også å være viktig for likelønnsutviklingen lokalt.

- God og detaljert lønnsstatistikk later til å være et godt redskap i de lokale forhandlingene. Statistikk over hva identiske personer får i lønn ved tilsetting andre steder, er også viktig for å kreve lønn ved nytilsetting. Det er kun NITO i denne undersøkelsen som har en slik statistisk oversikt over resultatene av de lokale forhandlingene for egne medlemmer.
- Dersom en skal oppnå de sentrale målsettingene om økt likelønn i lokale lønnsforhandlinger, kan det være at Norsk Lærerlag må tørre å åpne noe mer for differanse mellom grupper og personer på kort sikt, for å vinne på lang sikt. Det krever i så fall at en får til et mer langsiktig lønns- og personalpolitisk samarbeid mellom partene lokalt, enn det som ofte synes å være tilfellet i dag.

4 Forhandlingsystem og lønnsstrategier

Forhandlingene i kommunesektoren dekker nærmere 300 000 arbeidstakere når undervisningspersonalet er holdt utenfor. Det er arbeidstvistloven som regulerer forhandlings-systemet. Den sier noe om reglene for inngåelse av tariffavtale, men regulerer ikke retten til å inngå tariffavtaler. Kommunenes Sentralforbund (KS) representerer kommunene, bortsett fra Oslo, og er både en arbeidsgiverorganisasjon og en interesseorganisasjon overfor sentrale politiske myndigheter. Fra 1988 har KS etter fullmakt fra de tilsluttede kommunene kunnet inngå og si opp tariffavtaler.²²

Vi skal i dette kapitlet se på hvilke rammer forhandlingsystemet i kommunene har innenfor det norske forhandlingsystemet, og hvilken betydning dette har for mulighetene til å utforme lønnsstrategier. Vi skal videre peke på noen trekk ved organisasjonsstrukturen og stille spørsmål ved om det er noen sammenheng mellom organisasjonsstruktur og forhandlingsystem. Her retter vi oppmerksomheten mot desentralisering av forhandlingene og mot forhold som har betydning for likelønsspørsmålet.

De økonomiske rammene for forhandlingsystemet

I dag utgjør den internasjonale økonomien og de økonomiske relasjonene mellom sam-handlende stater en av de viktigste rammebetingelsene for lønnsforhandlingene. Arntsen-utvalget, som blant annet har hatt ansvar for å forberede inntektsoppgjøret 1999, har drøftet den norske lønnsforhandlingsmodellen i lys av internasjonaliseringen, og mener at Norge ikke kan ha en høyere pris- og kostnadsvekst enn andre samarbeidsland.

«Det er viktig for velstandsnivået i Norge at vi kan dra nytte av det internasjonale varebyttet. Det stiller etter utvalgets vurdering krav til kostnadsutviklingen i den delen av næringslivet som er utsatt for konkurranse fra utlandet og til lønnsdannelsen. For å opprettholde størrelsen på den sektoren som er utsatt for internasjonal konkurranse må pris- og kostnadsveksten i Norge over tid være på linje med kostnadsveksten hos våre handelspartnere.»²³

For kommunesektoren får dette konsekvenser som utvalget selv trekker:

«For de sektorene som ikke er utsatt for internasjonal konkurranse, er det avgjørende at de holder seg innenfor de samlede rammene som den konkurranseutsatte sektoren legger.»²⁴

²² Reidar Falch, *Kommunenes sentrale arbeidsgiverorganisasjon 1947 – 1997*. KS 1997.

²³ NOU 1999:14, *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999*, kap. 7, <http://odin.dep.no/nou>

²⁴ NOU 1999:14, *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999*, kap 7.

Legger en disse premissene til grunn, vil mulighetene til å føre en mer ekspansiv lønnspolitikk i de kommunale forhandlingene enn i andre sektorer, være små. Det ser i dag ikke ut til å være politisk grunnlag for å endre forhandlingssystemet på dette punktet, og vi må derfor forutsette at konkurranseutsatt sektor i stor grad vil bestemme rammene. Dette synet har støtte også fra LO-topper i offentlig sektor. Der er imidlertid enkelte kritiske røster. FO, som står tilsluttet LO, har i spørsmålet om likelønn vært i opposisjon til hovedorganisasjonen. Forbundsleder i FO, Oddrun Remvik, har blant annet satt spørsmålsteget ved LOs sentrale synspunkt om at konkurranseutsatt industri skal være lønnsledende:

«I realiteten er ikke tariffoppgjørene fanget i noen mystiske økonomiske tvangslover. Som ellers i samfunnet er det snakk om politiske prioriteringer. Lavt- og likelønnsproblemene i helse- og omsorgssektoren kan løses, dersom det er politisk vilje til det. Men det forutsetter at spørsmålet får høy prioritet, også innenfor LOs tariffpolitikk. Så får vi heller våge å utfordre noen lønnspolitiske dogmer.»²⁵

De økonomiske rammene som legges på tariffforhandlingene for ikke å påvirke kostnadsvekst og konkurranseevne, får dermed betydning for hvilken likelønnspolitikk som kan føres. Det ser ut til å være svært vanskelig å løfte store grupper på én gang. Fokuseringen på tariffområder, og fordeling av rommet for lønnsvekst på tariffområdene, gjør det vanskelig å løfte ett område, for eksempel kommunal sektor, i forhold til de to andre store tariffområdene i privat og statlig sektor.

Alternativet til bedre lønnsutvikling i et tariffområde enn i andre tariffområder, kan være intern omfordeling innenfor et tariffområde. Men også slik omfordeling kan være vanskelig å få til. I løpet av 1990-tallet har de høyt utdannede gruppene i staten hatt en lavere reallønnsutvikling enn funksjonærer i det private med tilsvarende utdanning.²⁶ Dette gjør det selvfølgelig enda vanskeligere å få gjennomslag for en politikk som løfter større lavinntektsgrupper i kommunesektoren på bekostning av høyinntektsgruppene innenfor samme tariffområde. Et svar på problemet har vært krav om penger utenfra. Fire arbeidstakerorganisasjoner, deriblant Norsk Lærrelag, sendte i oktober 1999 ut en pressemelding der de oppfordrer Stortinget til å gå inn med ekstrabevilgninger til lønnsoppgjøret 2000 i kommunene.

«[Partene] i tariffoppgjøret klarer ikke å utjevne forskjellene mellom manns- og kvinnelønninger uten hjelp fra sentrale myndigheter.»²⁷

De økonomiske rammene for forhandlingene i kommunal sektor slik de er i dag, legger altså visse begrensninger og føringer for den lønnspolitikken organisasjonen kan føre. En like-lønnspolitikk som tar sikte på å løfte store grupper av kommunalt ansatte innenfor dagens rammer, ser ikke ut til å kunne få stort gjennomslag. Et spørsmål en må stille er om økt

²⁵ <http://www.fobsv.no/fo/nyhet/ny038.htm> 04.12.99.

²⁶ Beregningen gjelder Staten og NHO-området 1990-1996. LO, *Hva er riktig og rettferdig lønn for langtidsutdannede*, utredning, LOs samfunnspolitiske avdeling, mai 1999.

²⁷ Pressemelding Norsk Helse- og Sosialforbund (NHS), Norsk Kommuneforbund, Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) og Norsk Lærrelag, *Kommunalt ansatte krever likelønnsrett i statsbudsjettet*, 1. oktober 1999.

differensiering innenfor ulike grupper kan gi en totalt sett større lønnsøkning. Dette har vært en strategi enkelte grupper har valgt, og i noen grad lykkes med.

De organisatoriske rammene for forhandlingsystemet

Slik økonomien setter visse rammer for hvilken lønnspolitikk som lar seg gjennomføre, legger også organiseringen av forhandlingsystemet og avtaleområdene rammer for lønnspolitikken.

Enkelte organisasjoner opplever at den nære sammenhengen mellom de to tariffområdene i det offentlige er et problem. Lønnsfastsettelsen i kommunene følger på flere felt oppgjørene i staten. Det er den samme hovedlønnstabellen som benyttes. Også dette legger noen begrensende rammer på de kommunale oppgjørene, og skaper en avhengighet til oppgjørsformen i det statlige tariffområdet. Dersom det i statsoppgjøret gjøres endringer i tabellen, for eksempel gjennom kronetillegg, vil den samme endringen automatisk gjøres gjeldende i kommunesektoren. Hvis dette systemet opprettholdes, vil oppgjøret i staten for eksempel kunne legge føringer for hvor stor del av potten som kan legges ut til lokale lønnsforhandlinger i kommunene.

Sammensetningen av lønsmassen er forskjellig i stat og kommune. Kommunene har flere lavtlønsgrupper og flere såkalte kvinneyrker. Dette gjør at lønnstillegg som gis på samme måte i stat og kommune, fort kan slå ut forskjellig. Hvilken betydning sammensetningen av lønsmassen har, kan vi illustrere ved følgende tankeeksperiment.

Med utgangspunkt i fordelingen av kommunale arbeidstakere på de ulike lønnstrinn, kan vi beregne hvem som vil tjene på kronetillegg og hvem som vil tjene på prosenttillegg. En grov beregning med tall fra høsten 1998 viser at kronetillegg ville lønne seg for alle med lønnstrinn 23 og lavere i kommunene. Har en organisasjon store deler av sin medlemsmasse under lønnstrinn 23, vil kronetillegg sannsynligvis være å foretrekke.

Det har vært drøftet om forhandlingsansvaret overfor lærerne skulle vært overført til kommunene som i dag har det øvrige arbeidsgiveransvaret. En slik overføring til KS-området ville endre lønsmassen. En liknende grov beregning viser at ved en slik overflytting vil alle med lønnstrinn 27 eller lavere, fått størst lønnsøkning ved kronetillegg i forhold til prosenttillegg. En slik endring av sammensetningen av lønsmassen i et tariffområde vil dermed kunne gi nye interessemotsetninger mellom organisasjoner eller internt i organisasjoner eller sammenslutninger.

Slike rammebetingelser, bindinger og konsekvenser av forhandlingsystemet vi har sett ovenfor, har ført til at ulike aktører ønsker å endre systemet. Dette kan gjøres på flere måter.

En måte å løse opp i slike tariffpolitiske bindinger på, er å splitte tariffområdet. Vi har sett at dette har skjedd i det statlige tariffområdet, der en rekke statlige virksomheter har blitt skilt ut som egne selskaper. Forhandlingsansvaret i disse virksomhetene har deretter blitt overført til Arbeidsgiverforeningen NAVO. Eksempel på dette er Telenor AS, Postbanken og Statnett SF. I KS-området er e-verkene et eksempel på kommunal virksomhet som er organisert som bedrifter. Mange av disse ønsker et eget avtaleverk. KS er nå midt

oppe i en prosess der den organisatoriske tilknytningen for e-verk, transportsektoren, og sykehus drøftes. I et notat til landstinget i desember 1999 uttaler KS at det vil arbeide for å:

«[etablere] et avtalesystem som er tjenlig for alle bedriftsmedlemmene og som ivaretar bedriftenes felles interesser. I den grad det er ønskelig og nødvendig bør man kunne opprette egne adskilte tariffområder innenfor dette systemet.»²⁸

Dette kan åpne for en mer bransjevis avtalestruktur innenfor kommuneområdet. Hensikten med å splitte opp et tariffområde kan være å skape mer homogene avtaleområder som bedre kan tilpasses virksomhetenes behov. Det kan også hindre at lønnsputten blir fordelt til enkelte bransjer eller sektorer, på bekostning av andre. Oppgjør med en klar «kvinneprofil» vil fort gå ut over for eksempel e-verkene, der kun et mindretall ansatte er kvinner. Disse kan derfor ha interesse av å skille ut særskilte avtaleområder.

En annen måte å endre forhandlingssystemet på, er å foreta en horisontal deling av tariffavtalene. Akademikerne ønsker seg dette.

Akademikerne uttaler at de i størst mulig grad vil ha lokal lønnsdannelse. De ønsker å gå bort fra lønnsregulativet, som de mener gir alt for sterke bindinger til oppgjørene i staten. De vil ha minstelønnen fastsatt som en årslønn, ikke en plassering i et regulativ.

For å oppnå disse målene er det to veier å gå. Akademikerne kan arbeide langsiktig for å få KS som arbeidsgiver og andre organisasjoner med på en slik politikk. Det kan gjøres skrittvis. Et element av lokale lønnsforhandlinger er allerede etablert i kommunesektoren, og mange er positive til dette. Men Akademikerne kan også velge en annen vei. I stedet for å arbeide for enighet om en felles hovedtariffavtale som svarer til organisasjonens politiske mål, kan Akademikerne velge å kreve en helt egen hovedtariffavtale for sine grupper, og la de andre organisasjonene beholde en hovedtariffavtale slik de ønsker. Det er dette som ser ut til å bli Akademikernes målsetting ved tariffoppgjøret 2000. Akademikerne ønsker å få skilt ut sin egen lønnsmasse, og selv få forhandle om hvordan lønnstillegg skal gis innenfor denne lønnsmassen.

Et slikt system vil innebære horisontal oppdeling av kommunesektoren, der høytlønnsgruppene får en egen hovedtariffavtale. Hvilke virkninger en slik oppdeling kan få, vil avhenge av hvordan avtalene utformes og den politikk som de ulike organisasjonene fører. Men noe av hensikten med å gå inn for en slik deling fra Akademikernes side må være å hindre, eller gjøre det vanskelig, at en utjevningssystem med kronetillegg skal få for stor innflytelse på deres grupper. Målet er trolig at Akademikerne skal få sin andel av lønnsveksten, og muligheten til å fordele dette på en mer differensiert måte enn dagens forhandlingssystem gir rom for. Dette vil få betydning for mulighetene til å føre en likelønnspolitikk der felles løft av utdanningsgrupper eller andre store grupper er målet. Akademikerne har ikke en politikk for likelønn. De ønsker en lønnspolitikk som fremmer desentralisert og markedsbasert lønnsdannelse, «med differensiering ut fra utdanning, kompetanse, kunnskap, innsats og ansvar», som det heter om organisasjonens idegrunnlag.²⁹ Det fokuseres ikke på kjønn. Likevel kan en slik politikk fremme lønnen til kvinnegrupper. Det kan for

²⁸ Landstingssak i KS (1/12-99): *Arbeidsgiverpolitikk i et nytt årtusen - utfordringer og muligheter*, <http://www.ks.no/nyheter/landstinget/arbeidsgiversaka.shtml> 27/12 1999.

²⁹ <http://www.akademikerne.no/ide.htm> 03.12.99.

eksempel være at enkelte kvinnedominerte yrker, som sykepleiere, kunne fått en bedre lønnsutvikling dersom lønnsfastsettingen foregikk lokalt og var mer markedsbasert.

Forhandlingssammenslutninger og allianser

Hvilken betydning spiller forhandlingssammenslutningene i de sentrale og lokale forhandlingene i kommunesektoren?

I de sentrale oppgjørene i kommunesektoren er det fire forhandlingssammenslutninger som er forhandlingsparter (LOK, YS-K, AF-K og Akademikerne-K). Ordningen med forhandlingssammenslutninger er basert på avtaler mellom arbeidstakerorganisasjonene og KS.

Høsten 1997 ble Akademikerne stiftet som organisasjon. Akademikerne Fellesorganisasjon (AF), som hadde tatt opp i seg mange store og små grupper med treårig høgskoleutdanning, ble splittet. Akademikerne har valgt å føre en mer markert og markedsorientert lønnspolitikk enn det AF har gjort. Organisasjonssplittelsen har ført til at en restrukturering av dagens organisasjonsstruktur aktualiseres. NITO har foreløpig valgt å stå utenfor hovedorganisasjonene, og er ikke med i noen forhandlingsammenslutning. Landsstyret i Norsk Lærerlag vedtok i desember 1999 å bryte forhandlingssamarbeidet med LOK, LOs forhandlingssammenslutning i kommunal sektor, og vil fra 2000 forhandle utenfor forhandlingssammenslutningene. YS og AF fører drøftelser om sammenslåing. Det gjør også andre organisasjoner og forbund. Dette gir en situasjon der det er vanskelig å se de ulike aktørenes interesser klart. Den nye hovedorganisasjonen Akademikerne ser imidlertid ut til å ville utfordre det eksisterende forhandlings- og avtalesystemet. Det kan skape konflikter.

Dette er ikke uvanlig i andre land med en horisontal organisasjonsmessig inndeling, der sosiale skiller og utdanningslengde ligger til grunn for inndelingen. I Sverige har det for eksempel gitt et organisasjonsmønster der hovedorganisasjonene klart følger sosiale og utdanningsmessige skiller: *arbeider*, *tjänsteman* (funksjonær) og *akademiker*. I Norge har vi rester av dette sosiale skillet i uttrykkene arbeider og funksjonær. Dette skillet har imidlertid i Norge ikke blitt fulgt av klare organisatoriske skiller. LO har lange tradisjoner for å rekruttere og organisere funksjonærgrupper, særlig i offentlig sektor. YS har i perioder hatt en «funksjonærprofil», men har i dag ingen klar sosial profil, annet enn å være en «partipolitisk uavhengig» arbeidstakerorganisasjon. Akademikerne Fellesorganisasjon (AF) ble i 1975 stiftet med sikte på å organisere yrkesutøvere med «akademisk» utdanning. Et strengt krav til full universitetseksamen ble ikke fulgt. AF fikk dermed inn medlemsgrupper med tilsvarende utdanningsbakgrunn som arbeidstakere organisert i andre organisasjoner. Som vi vet, ga det en splittelse noen tiår senere, og forslag om sammenslåing med YS.

Den sterke sentraliseringen i de offentlige oppgjørene i Norge har gjort hovedsammenslutningene og forhandlingssammenslutningene til viktige arenaer. Det har vært viktig å ha alliansepartnere. Eksempelvis ser vi at Norsk Lærerlag har hatt et nært samarbeid med LO, og har på kommunesiden vært med i LOK.³⁰ Men samling i en forhandlings-

³⁰ Om NL og allianser, se Kristine Nergaard, *Samarbeid og selvstendighet. Norsk Lærerlags alliansesituasjon*. Fafo-rapport 157, 1993.

sammenslutning har også gitt interne konflikter. I flere tilfeller har Norsk Lærerlag følt at det har vært vanskelig å få full tilslutning for sine synspunkter. Dette har ført til at NL har valgt å bryte samarbeidet.

Det kan derfor være grunn til å spørre om ikke den desentraliseringen av forhandlingene som nå har skjedd, både i staten og i kommunene, vil redusere forhandlings-sammenslutningenes betydning. Fra intervjumaterialet i denne undersøkelsen vet vi at organisasjonene på lokalt nivå i lønnsforhandlinger ikke ser noen behov for å opptre i forhandlingssammenslutninger. Eventuelle allianser bygges fra sak til sak, og dette samarbeidet er minimalt når det gjelder lokale lønnsforhandlinger. NITO er en organisasjon som nå har valgt å stå utenfor forhandlingssammenslutningene. Trolig ser organisasjonen dreiningen mot lokal lønnsfastsetting som et gode, og mener at ressursene bør settes inn i lokale forhandlinger, ikke innad i en forhandlingssammenslutning der sjansene for å få gjennomslag for organisasjonens politikk er små.

Fra andre tariffområder vet vi at en desentralisering ikke behøver å følges av en svekkelse av hovedsammenslutningen. Slik forhandlingssystemet i NAVO er utformet, spiller hovedsammenslutningene en betydelig rolle til tross for at lønnsforhandlingene i stor grad er desentralisert. En desentralisering kan imidlertid føre til at forbundsnivået eller de ulike yrkesorganisasjonene sentralt, svekkes. Både intervjuer i denne undersøkelsen og erfaringer fra andre intervjuundersøkelser, peker på at når forhandlingene foregår lokalt, er det de lokale tillitsvalgte som må gjøre jobben. Det er dette leddet som får betydning i forhandlingsprosessen. Forbundsnivået eller yrkesorganisasjonene kommer i hovedsak inn som støttefunksjon som gir opplæring og, i noen tilfeller, tilbyr statistikk og hjelp til å få frem grunnlagsmateriale for forhandlingene.

Norsk Lærerlag har i dag en rekke fylkeslag og fylkesavdelinger. Fylkeslaget/fylkesavdelingene skal samordne lokallagenes/lokalavdelingenes arbeid for at de i fellesskap kan løse aktuelle organisasjonsoppgaver i distriktet. Hvilken rolle fylkesnivået i organisasjonen vil spille i et forhandlingssystem med mer lokal lønnsdannelse, er usikkert. Oppgaver knyttet til opplæring, og arbeid for å sikre kontinuitet i forhandlingsarbeidet, kan kanskje være ett viktig ansvarsområde. I tillegg vil trolig en rekke faglig-politiske oppgaver fortsatt måtte drøftes og løses på et mer overordnet plan enn det lokale.

I noen sammenhenger blir spørsmålet om lokal forhandlingsrett knyttet til spørsmålet om lokal konfliktrett (streikerett).³¹ Det er viktig i et forhandlingssystem å finne ordninger for tvisteløsning som fungerer tilfredsstillende for begge parter. Både våre informanter og andre har hevdet at dagens ankeordning ved lokale tvister der saken bringes inn for en nemnd, er utilfredsstillende. Spørsmålet om konfliktretten skal ligge sentralt eller lokalt, har stor betydning for hvilken funksjon forbund, organisasjoner og sammenslutninger skal ha i et forhandlingssystem. Det er imidlertid få som i dag ser lokal konfliktrett som aktuelt.

I hvilken grad organisasjonene kan fungere «koordinerende» overfor lokale forhandlingsledd er åpent. Fra lokalt hold blir det ofte sagt at det ikke er behov for innblanding i de lokale forhandlingene i form av «politiske føringer» eller felles lønnspolitikk. Vi ser en

³¹ Landstingssak i KS (1/12-99), *Arbeidsgiverpolitikk i et nytt årtusen - utfordringer og muligheter*, <http://www.ks.no/nyheter/landstinget/arbeidsgiversaka.shtml> 27/12 1999.

tendens til at det er de lokale spørsmål og den lokale arbeidsgiverpolitikken som i stor grad legger premissene for de lokale forhandlingene. Et fravær av sentralstyrt lønnspolitikk og en mulig svekkelse av ideologisk forankring på arbeidstakersiden, kan selvfølgelig gi arbeidsgiver et større rom for å definere ideologi og prinsipper for utforming av lønns-systemer. Som oftest er det imidlertid kompetansen hos arbeidsgiver, og evnen til å føre en konsistent og utviklende arbeidsgiverpolitikk, de tillitsvalgte klager på.

Allianser mellom organisasjoner kan bygges ut fra forskjellige prinsipper. De kan bygge på likhet i utdanning eller lønnsinntekt og tanken om at likhet gir like interesser i lønnspolitikken. Men allianser kan også bygge på ulikhet. En organisasjon kan gå i allianse med noen man ønsker å bli mer lik. Ønsket om medlemskap i Akademikernes Felles-organisasjon var nok for mange uttrykk for et ønske om å bli løftet lønnsmessig gjennom en allianse med de høytlønte. Flere organisasjoner har funnet hverandre i kravet om likelønn. Men problemene med å definere begrepet og å enes om hvordan lønnspolitikken skal utformes for å nå frem mot likelønn, har gjort det vanskelig å bygge allianser basert på likelønnskrevet.

Likelønn og utdanning

Likelønn og utdanning er et annet område der vi kan spore sammenheng mellom lønns- og forhandlingssystem og organisasjonsdanning. For det første kan spørsmålet om likelønn i kommunene føre til økt oppmerksomhet rundt lønnsstrukturene.

I Hovedtariffavtalen for kommunesektoren er de ulike stillingene plassert inn i tre lønnsstrukturer. De tre lønnsstrukturene gjenspeiler trinn i det norske utdanningssystemet, og er dermed et uttrykk for utdanningens betydning for lønsplasseringen. I lønnsstruktur 1 er stillinger plassert som i hovedsak ikke krever høyskoleutdanning. Stillinger der kompetansekravet vanligvis er treårig høyskoleutdanning eller mer, er plassert i lønnsstruktur 2, mens stillinger med krav til høyere universitetseksamen er plassert i lønnsstruktur 3.

Hvor sterk er sammenhengen mellom utforming av lønns- og forhandlingssystem, og organiseringen av arbeidstakergruppene? Det finnes ikke ett enkelt svar på dette spørsmålet. Det er imidlertid viktig å tenke gjennom problemet. Vi var ovenfor inne på hvordan organisasjonsinndelingene i andre land ofte fulgte sosiale skiller. I et samfunn der utdanning får stadig større betydning, er det ikke usannsynlig at skiller i utdanning får større betydning for organisasjonsdanning og gruppetilhørighet.

Hovedtariffavtalens inndeling i ulike lønnsstrukturer kan forme nye allianser der utdanningslengde blir det sentrale. Ved at minstelønn og karriere knyttes opp til de tre lønnsstrukturene, kan dette fort skape interessefellesskap mellom de som er innenfor samme lønnsstruktur. FO nevner for eksempel hvordan ledere generelt kommer dårligere ut innenfor lønnsstruktur 2 enn lønnsstruktur 3. Organisasjonen minner også om at det i lønnsstruktur 3 er flest menn: «Dette illustrerer et verdsettingsproblem», ifølge FO.

Vi har sett ovenfor at de ulike organisasjonene i denne undersøkelsen, som alle har hovedtyngden av medlemmene i lønnsstruktur 2, har hatt litt forskjellig strategi i de kommu-

nale forhandlingene de siste årene. Det er derfor ikke noen enkel sammenheng mellom utdanningsbakgrunn og organisasjonsinteresser.

Spørsmålet om verdsetting av stillinger i lønnsammenheng har vært forsøkt behandlet rettslig, og er for tiden trukket frem i regjeringens arbeid med ny likestillingslov.

Dagens likestillingslov regnes for å definere «likelønn» svært snevert. I forarbeidene til loven defineres uttrykket «arbeid av lik verdi» som arbeid som er identisk eller «som i det ytre er vesentlig like, selv om de ikke er helt identiske».³² I en sak fra 1990 for den norske Arbeidsretten, ble en sammenlikning av bioingeniørenes og kjemiingeniørenes lønn ved sykehuslaboratoriene godtatt. Retten la vekt på at selv om dette dreiet seg om ulike profesjoner, var skillene i arbeidsoppgaver ikke «entydige eller skarpe, og forskjellene er ikke betydelige».³³ Retten la også vekt på at begge yrkesgrupper jobbet på samme arbeidssted. Denne dommen anses å ligge innenfor dagens likestillingslov.

Også EU-retten har betydning for Norge gjennom EØS-samarbeidet. I Sverige har *Arbetsdomstolen* høsten 1999 henvendt seg til EU-domstolen og bedt denne klargjøre hvordan lønnsbetingelser skal sammenliknes for ikke å bryte mot EUs direktiver om like-lønn.³⁴ Det er et konkret tvistetilfelle som ligger til grunn for henvendelsen. Den svenske domstolen skal ta stilling til hvilke deler av lønnen, grunnlønn eller grunnlønn med alle tillegg, som skal inngå i en sammenlikning mellom to jordmødre og en klinikkingeniør ansatt i Örebro läns landsting. Et viktig spørsmål partene mente måtte løses, var om arbeidet til jordmødre kunne anses «likt eller likeverdig» med klinikkingeniørens. Saken er så vidt vi vet ennå ikke avgjort av EU-domstolen.

Barne- og familiedepartementet mener den nåværende likestillingsloven ikke sikrer en tilstrekkelig likebehandling når det gjelder lik lønn. Departementet har derfor i høringsnotat foreslått å endre likelønnsbestemmelsen i likestillingsloven slik at «arbeidsgivere er pliktig til å fastsette lik lønn på tvers av faggrænser/tariffavtaler dersom arbeidet er av lik verdi.»³⁵

At verdsetting av arbeid i større grad gjøres til et juridisk spørsmål, gjør at utdanning og dokumentasjon av kompetanse kan bli en svært viktig faktor i likelønsspørsmålet i tiden fremover. Dette kan dreie både politikk og interesser hos organisasjonene. LO har for eksempel gjennom et utredningsarbeid tatt fatt på spørsmålet om lønn til langtidsutdannede. Utvalget peker her både på behovet for en «rettferdig» lønn, og for mer individuell lønnsfastsetting. Selv om det ikke er mulig å lese en ferdig politikk ut av utvalgsarbeidet, gir det indikasjoner på at det innenfor LO er flere som ønsker å øke graden av individuell lønnsdannelse også i offentlig sektor. Utvalget foreslår blant annet at LO og forbundene i fremtiden må «utforme tariffavtaler med lønnsbestemmelser som ivaretar de individuelle behov innenfor kollektive rammer.»³⁶

³² Ot prp nr 33 (1974-75) s 36, cit. Barne- og familiedepartementet, *Høringsnotat om endringer i likestillingsloven*, 1999.

³³ ARD 1990/148 cit. Barne- og familiedepartementet, *Høringsnotat om endringer i likestillingsloven*, 1999.

³⁴ Svenska Kommunförbundet, <http://www.svekom.se/arbgiv/nyhetsarkiv.htm> 07.12.99.

³⁵ Barne- og familiedepartementet, *Høringsnotat om endringer i likestillingsloven*, 1999.

³⁶ LO, *Hva er riktig og rettferdig lønn for langtidsutdannede*, utredning, LOs samfunnspolitiske avdeling, mai 1999

Norsk Sykepleierforbund, på sin side, har lagt stor vekt på å dokumentere også uformell kompetanse.³⁷ Ved å samle informasjon om alle de ulike arbeidsoppgavene knyttet til de forskjellige stillingene, mener NSF det er mulig å differensiere lønnen etter den kompetansen som trengs og de oppgavene stillingen krever. Både etter- og videreutdanningsreformen og endringene i dagens arbeidsliv gir grunn til å tro at slik dokumentasjon av realkompetanse vil bli svært viktig i tiden som kommer. Dokumentert realkompetanse er viktig for arbeidstakeren som gjerne vil kunne dokumentere sin kompetanse når han eller hun skal søke jobb, og det er viktig for arbeidsgiver. Det er viktig, dels fordi en dokumentasjon sier noe om hvilken kompetanse en jobbsøker har, men det blir også viktig når virksomheten skal dokumentere hvilken kompetanse den har i forhold til andre virksomheter. For ingeniørbasert virksomhet, for eksempel innen oljebransjen, er det blitt mer og mer nødvendig å kunne dokumentere hva slags kompetanse virksomheten besitter når den legger inn et anbud. Dette skjer også i staten. I de delene av Posten som nå er konkurranseutsatt, blir dokumentert realkompetanse hos de ansatte sett på som et konkurransefortrinn for virksomheten når den legger inn anbud.

I fremtiden vil kravet til å formalisere den læringsprosessen som foregår på arbeidsplassene, og dokumentere den kompetansen arbeidet gir, øke. Dette vil trolig øke betydningen av den læringen som foregår i arbeidet når ansattes realkompetanse skal vurderes, og være med på å bryte ned skillet mellom læring i arbeid og formell kompetanse. Det kan føre til at ikke bare formell utdanning, men også den kompetanse man erverver gjennom å arbeide, kan få betydning for lønnsfastsettelsen. Fra flere undersøkelser vet vi at kvinner har større tilbøyelighet enn menn til å satse på formell utdanning for å skaffe seg kompetanse. Det kan derfor være en utfordring for arbeidet med likelønn å gjøre kvinner mer opptatt av å synliggjøre og dokumentere den realkompetansen de har skaffet seg gjennom arbeidet. Vi har sett at NSF har arbeidet aktivt med denne problemstillingen.

Selv om utdanning og kompetanse vil få økt betydning i fremtidens lønnsfastsettningssystem, kan forskjeller i lønnsystem og avtaler skape ulikheter mellom organisasjonene. For eksempel fører ikke videreutdanning for sosionomer og førskolelærere automatisk til lønnsopprykk i dag, mens dette er tilfellet for lærere som tar formell videreutdanning. Med slike ulikheter i avtaleverket kan det være vanskelig å etablere likelønn på tvers av avtalene, slik departementet mener likestillingsloven bør sikre. Lovregulering av lønnsforhold som til nå har ligget i avtaleverket, reiser imidlertid en rekke problemer som vi ikke kan komme inn på her.

Politisk har likestillingskravet og kravet om likelønn stor gjennomslagskraft. Derfor brukes det av en rekke organisasjoner. Disse organisasjonene bruker imidlertid begrepene forskjellig. Det gjør det vanskelig for aktørene i forhandlingssystemet både å enes om konkrete mål og bygge opp en systematisk plan for å realisere målene.

I pressemeldingen som gikk ut fra Norsk Helse- og Sosialforbund (NHS), Norsk Kommuneforbund, FO og Norsk Lærergag høsten 1999, bruker organisasjonene likelønn i

³⁷ SINTEF IFIM gjennomførte for eksempel i 1996 en kartlegging og dokumentasjon av avdelings-sykepleierens arbeidsoppgaver ved tre norske sykehus, på oppdrag fra NSF. SINTEF IFIM *Avdelings-sykepleierens arbeidsområde og funksjon*, rapport STF38 A96510, mars 1999.

to sammenhenger.³⁸ For det første settes «kvinnerns totale lønn» i kommunene opp mot menns lønn.³⁹ Når vi vet at disse lønnsforskjellene til en viss grad skyldes ulik fordeling av lederstillinger blant kvinner og menn, kan dette leses som et argument om utjevning av lønnsnivået mellom lederstillinger og lavere stillinger. Dette ville være likelønn som en lavtlønsstrategi. Den andre sammenheng som definerer likelønn i pressemeldingen er der «arbeid med mennesker» settes opp mot «arbeid med teknikk». Dette er klart en hentydning til at yrker med overvekt av kvinner, der arbeid med mennesker ofte står sentralt, for eksempel i helsesektoren, ofte er dårligere betalt enn yrker med overvekt av menn, til tross for at kravene til formell utdanningslengde er de samme. Dette er en likelønnsstrategi der utdanningslengde skal være målet for lik lønn.

Pressemeldingen er først og fremst et uttrykk for den avmakt disse organisasjonene føler overfor de økonomiske rammebetingelsene kommunale forhandlinger foregår innenfor. Den er et rop til Stortinget om hjelp. Pressemeldingen avslører imidlertid, gjennom sin uklare bruk av likelønnsbegrepet, hvor vanskelig det i praksis er å utforme en «likelønnsstrategi» som fanger opp alle de problemene likelønsspørsmålet reiser.

Konklusjoner

- De økonomiske rammene i kommuneoppjøret blir i stor grad definert av landets konkurransevne. Det er liten grunn til å tro at dette vil endre seg på kort sikt.
- Det er vanskelig å få til en betydelig omfordeling mellom grupper innen et tariffområde.
- Det har vært reist forslag om å splitte tariffområdet i KS etter bransje (e-verk) og etter organisasjon (Akademikerne ønsker egen hovedtariffavtale).
- Lokale tillitsvalgte gir uttrykk for at allianser og sammenslutninger har liten betydning i lokale lønnsforhandlinger.
- Lokale tillitsvalgte gir uttrykk for at det ikke er behov for, eller at det er vanskelig å ta hensyn til, sentrale politiske føringer og en felles sentral lønnspolitikk i de lokale forhandlingene.
- Utdanning og kompetanse kan få stor betydning når det gjelder utvikling av lønnsstrategier, og samarbeid og allianser mellom organisasjoner.
- Dokumentasjon av realkompetanse vil trolig spille en økende betydning for lønnsfastsettingen.

³⁸ Pressemelding Norsk Helse- og Sosialforbund (NHS), Norsk Kommuneforbund, Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) og Norsk Lærergag, *Kommunalt ansatte krever likelønnsrett i statsbudsjettet*, 1. oktober 1999.

³⁹ Med total lønn menes grunnlønn og ulike tillegg.

5 Toget går – hva er viktig i lokale lønnsforhandlinger?

Lokale lønnsforhandlinger er nå blitt en del av hverdagen i norske kommuner. Er det slik at toget nå går? At det viktigste for organisasjonene ikke er å stå igjen på stasjonen mens de andre organisasjonene bygger opp kompetanse i å dra nytte av det nye systemet? Vi skal i dette avsnittet oppsummere de viktigste erfaringene de ulike organisasjonene har gjort, og si litt om hva de lokale aktørene trakk frem som viktige premisser for effektivt å kunne ta del i de lokale forhandlingene.

- Sentrale føringer er vanskelig å etterleve lokalt. Det svekker hensikten med lokale lønnsforhandlinger.
- De lokale tillitsvalgte blir en svært viktig ressurs og får en sentral posisjon.
- God kontakt og et vedvarende samarbeid med arbeidsgiver er av stor betydning for å komme noen vei i lokale lønnsforhandlinger.

Lokale tillitsvalgte opplever en nærhet til arbeidsgiver og til de enkelte lønnskravene som gjør det vanskelig å følge overordnede, nasjonale lønnsstrategier. I små kommuner eller ved enkeltvirksomheter er det lønnen til kolleger og bekjente som diskuteres. Variasjonen i argumentene, både fra arbeidsgiver og andre organisasjoner, gjør det nødvendig å være konkret og spesifikk i sine krav. Kravene gjelder ofte enkeltpersoner. Tillitsvalgte understreker viktigheten av å arbeide langsiktig med arbeidsgiver om å utforme en fornuftig lønnspolitikk. Under slike betingelser virker ofte sentrale føringer forstyrrende, og svekker muligheten til å etablere et slikt langsiktig arbeid.

- Kunnskap på lokalplanet er viktig. Nasjonal statistikk er av liten betydning når avgjørelser skal tas lokalt etter lokale forhold. Det er et uvurderlig hjelpemiddel for organisasjonen å ha god lokal lønnsstatistikk tilgjengelig.
- Historien er alltid sentral i forhandlingsspillet. Det er derfor viktig at kontinuitet og kunnskapsoverføring sikres på det lokale tillitsvalgtplanet.

Flere av de tillitsvalgte vi snakket med mente det var svært viktig å ha tilgang på god statistikk og muligheter for å foreta beregninger underveis i forhandlingene. Statistikken som ble lagt frem i de kommunene vi undersøkte, ble oppfattet som god. Det var imidlertid ikke lett for alle de tillitsvalgte å få oversikt over egne grupper. Heller ikke var det lett å følge opp med beregninger underveis i forhandlingene. Det er en stor utfordring for organisasjonene å forsyne de lokale tillitsvalgte med redskaper og kunnskap som gjør det mulig for dem å følge lønnsutviklingen for egne medlemmer, og sikre kontinuitet og kunnskapsoverføring i lokale lønnsforhandlinger.

- Differensiering av lønninger vil øke både mellom regioner og kommuner, og internt i kommuner.
- Lokale lønnsforhandlinger vil bli viktigere.

Arbeidsgiverne mener at dagens lønssystem i kommunene gir stor frihet og rom for fleksibilitet. Det er ingen grunn til å tro at de ikke vil bruke denne friheten i økende grad etter hvert som kompetansen til å drive lønnspolitikk øker i kommunene.

Vi har sett at det sannsynligvis er lite økonomisk rom, og liten politisk vilje, til sentralt å løfte flere store yrkesgrupper lønsmessig. Et alternativ kan være å arbeide for få politisk aksept for å løfte én gruppe som er særlig vanskelig stilt. Å velge en slik strategi for egen organisasjon må bygge på en vurdering av muligheten for å få dette til. Et annet alternativ kan være å akseptere større differensiering internt for en yrkesgruppe. En slik strategi kan tenkes å gi yrkesgruppen totalt sett høyere lønn. Den kan bygge på tanken om at arbeidstakere skal ha mulighet til en rimelig lønnsutvikling gjennom et livsløp eller et karriereløp. En lønnsstrategi for differensiering kan også bygge på tanken om at visse arbeidsoppgaver eller visse arbeidssteder (for eksempel regioner eller storbyer) er mer belastende enn andre, og derfor bør ha kompensasjon i form av høyere lønn.

Lønnsdifferensiering kan bygge på ulike prinsipper. I vår undersøkelse har vi blant annet sett at disse prinsippene har vært fulgt eller vært foreslått fulgt:

1. ansiennitet
2. utdanning
3. erfaring (realkompetanse)
4. arbeidsoppgaver
5. personlige forhold (samarbeidsevne, motivasjon ol.)
6. lokal differensiering (etter arbeidssted, kommune ol.)

Norsk Lærerlag står i dag overfor et problem når det gjelder utforming av strategier for lokal lønnsdannelse. Organisasjonen er imot lokale lønnsforhandlinger. Det gjør det vanskelig å bygge opp en fremtidsrettet strategi for å dra full nytte av de lokale forhandlingene. Vi har i denne undersøkelsen sett at ulike organisasjoner, kommuner og tillitsvalgte på lokalplanet ser flere svakheter ved forhandlingssystemet slik det fungerer i dag. Samtidig er både arbeidsgivere og tillitsvalgte ute i kommunene godt fornøyd med muligheten til å forhandle lokalt. Mange ser positivt på muligheten for å få en større lokal pott. Hvis Norsk Lærerlag ikke aktivt tar del i arbeidet med å utforme mål og rammer for et forhandlingssystem der lokal lønnsdannelse og differensiering er viktige elementer, kan organisasjonen fort komme i en situasjon der andre bestemmer takten og retningen på utviklingen, og der økt misnøye og avmakt blant medlemmene er resultatet.

Endring av politikk og strategi skaper rabalder. Ulike interesser og ulike mål må veies mot hverandre. Men endringsprosesser kan også bringe frem nye ressurser og krefter som har ligget skjult i en organisasjon. Norsk Lærerlag er nødt til å velge en strategi for å møte de endringene som vi i denne undersøkelsen har sett allerede er kommet og som kommer. I det ligger det en risiko for å tape noe av det gamle. Men det ligger også muligheter til å skape nytt, og til å forme fremtiden i lys av egen kunnskap og egne idealer.

Vedlegg 1

Sammenfatning av HTA Kapittel 5: FORHANDLINGSBESTEMMELSER OG ALMINNELIGE BESTEMMELSER (Tariffperioden 1.mai 1998-30.april 2000)

5.0 Lokale drøftinger

De lokale partene avholder minst en gang per år et lønnspolitisk drøftingsmøte. I HTA er det oppgitt en rekke temaer som drøftingsmøtet kan omfatte – deriblant hensynet til likestilling og likelønn.

Arbeidsgiver skal forut for drøftingsmøtet legge frem tallmateriale som viser lønnsnivå og lønnsutvikling fordelt på kjønn.

5.1 Lokale forhandlinger

Partene sentralt kan avsette en viss andel av den økonomiske rammen til lokale forhandlinger etter denne bestemmelse.

Partene lokalt fastsetter den totale pottens størrelse for arbeidstakere som er omfattet av forhandlingene etter dette punkt.

Det skal skje en gjensidig økonomisk kontroll av forhandlingsresultatene

5.1.1 Anke

Oppnås ikke enighet, gjelder Hovedavtalens del A, § 4-3.

5.2 Særskilte forhandlinger

Partene lokalt kan uavhengig av det som er nevnt under pkt. 5.1 og 5.3 ta opp forhandlinger om omgjøring av stillinger, alternative lønnstrinnplasseringer og /eller annen godtgjøring etter T-tabellen innenfor Hovedtariffavtalens bestemmelser etter nærmere angitte arbeids- og organisasjonsmessige endringer.

Forhandlinger etter dette punkt kan gjennomføres 1 gang per år.

5.2.1. Anke

Oppnås ikke enighet, gjelder Hovedavtalens del A., §4-2

5.3 Rekruttere og beholde arbeidstakere

I de tilfeller det er helt spesielle problemer med å rekruttere eller beholde kvalifiserte arbeidstakere, vil partene etter forhandlinger kunne inngå avtale om endret lønnsplassing for den enkelte arbeidstaker.

Det er en forutsetning at slike avtaler bare kan inngås for enkeltarbeidstakere og ikke stillingsgrupper. Dette skal fremgå av forhandlingsprotokollen.

Kommer partene ikke til enighet ved forhandlinger, kan tvisten ikke ankes. Arbeidsgivers siste tilbud skal da vedtas.

5.4 Forhandlinger om lønn til ledere

Lønn til administrasjonssjef, leder av forvaltningsgren og lederstillinger på tilsvarende nivå og/eller med sammenlignbart arbeids- og ansvarsnivå (direktører), fastsettes etter forhandlinger. Vurdering av lederlønninger kan foretas en gang i året. Grunnlaget for vurderingene er ett eller flere av nærmere oppgitte kriterier.

 Dette punktet erstatter bestemmelsene i pkt. 5.1 for de berørte stillinger.

 Kommer partene ikke til enighet ved forhandlinger, kan tvisten ikke ankes. Arbeidsgivers siste tilbud skal da vedtas.

Vedlegg 2

Intervjuguide, organisasjoner sentralt – forenklet utgave

- Hvilken rolle spiller organisasjonen sentralt i de lokale forhandlingene?
- Hvilke forberedelser gjøres sentralt, og hvilke oppsummeringer?
- Hvilken rolle spiller organisasjonen sentralt i utforming av strategi i de lokale forhandlingene?
- Føres det statistikk/oversikter over forhandlingsresultatet?
- Hvordan er erfaringene med lokale forhandlinger?

5.0 forhandlingene

- Legges det frem tallmateriale som viser lønnsnivå og lønnsutvikling fordelt på kjønn?

5.1 forhandlingene

- Hva er praksis når det gjelder forhandlingssted? Store variasjoner?
- Hva innebærer det at det skal skje gjensidig økonomisk kontroll av forhandlingsresultatene?
- Har nemndbehandling etter Hovedavtalens A 4-3 vært benyttet?

5.2 forhandlingene (Særskilte forhandlinger: endret organisasjon, kompetanse ol)

- Brukes denne ofte?

5.3 forhandlingene (Rekruttere og beholde arbeidstakere)

5.4 forhandlingene (Lønn til ledere)

- Hvem er parter i 5.3 og 5.4 forhandlinger?
- Føres det noe statistikk over hvilke grupper som får uttelling i slike forhandlinger (f. eks. andel kvinner)?
- Hvem er parter i de lokale forhandlingene?
- Er det fellesmøter eller særmøter?
- Opptrer enkelte organisasjoner som sammenslutninger lokalt/sentralt i kommunen?
- Samarbeider en med de samme forbundene i de lokale forhandlingene som i de sentrale, eller finner en andre samarbeidspartnere lokalt?
- Hva tjener /taper en på slikt samarbeid på tvers av forbund og sammenslutninger?
- Forholdet til arbeidsgiver?
- Arbeidsgiver som alliert i de lokale forhandlingene?

- Hva har endringene i lønnsregulativet eller i forhandlingssystemet generelt på 1990-tallet betydd for de lokale forhandlingene?
- Greier lokallagene å utnytte de mulighetene som det nye stillingsregulativet gir for avansement?
- Hvordan er erfaringene med de sentrale forhandlingene?
- Hvilken betydning har det at avtaleverket i stor grad er blitt et minstelønnsystem?
- Er ansvaret for heving av lederstillinger i større grad blitt overflyttet til lokale forhandlinger?
- Hva slags oversikt har man over virkningene av sentrale endringer?
- Fordelingen av lønnsveksten på grupper (stillingsgrupper)?
- Hvilke strategier har organisasjonen valgt?
- Følger organisasjonen en overordnet lønnsstrategi i de lokale forhandlingene?
- Hva mener organisasjonen med «likelønn»?
- Har denne definisjonen evt. endret seg i løpet av 1990-tallet?
- Hvilke faktorer legger organisasjonen vekt på i sine lønnsforhandlinger?
- Likelønn
- Avansement og karriere
- Utdanning og videreutdanning
- Produktivitet, prestasjon
- Rekruttering og tilsetning
- Marked
- Hvordan skjer prioriteringene i sammenslutningene?
- Opplever organisasjonen at egne prioriteringer om likelønn blir ivaretatt i de sentrale sammenslutningene?
- Hvilke holdninger har organisasjonen til bruk av personvurderinger/subjektive kriterier?
- Hva kjennetegner organisasjonens medlemmer når det gjelder konkurranseflater?
- Konkurranse med privat sektor?
- Konkurranse internt mellom kommuner eller kommunale virksomheter?
- Forholdet til utdanningskapasitet og profesjongrensener?
- Arbeidsgivers politikk
- Mener du arbeidsgiver følger en overordnet personalpolitikk i de lokale lønnsforhandlingene?
- Hvilke faktorer legger arbeidsgiver vekt på i lokale forhandlinger?
- Rekruttering
- Produktivitet
- Lederstillinger
- Ansvar og arbeidsoppgaver?
- Utdanning?
- Kvinne/mann?

- Hvilken vekt legger arbeidsgiver på markedsforhold (lønnsnivå i privat sektor)?
- Mener du arbeidsgiver er opptatt av likestillingspolitikk?
- Hvordan mener organisasjonen at den har kommet ut i de lokale forhandlingene?
- Virkemidler for likelønn
- Hva vurderer en som de beste virkemidlene for å oppnå målsettingene om likelønn?
- Fremtiden for lokale forhandlinger – er de kommet for å bli, eller ønsker en økt sentralisering?
- Bør potten for lokale forhandlinger øke?
- Bør det legges sentrale føringer på den lokale potten? (hvordan)
- Hva bør være forhandlingsstedet for lokale forhandlinger? (Institusjon/avdeling, sektor, eller kommune)
- Bør lokale forhandlinger føres på personnivå (forhandle om innplassering) eller bør arbeidsgiver bestemme dette, og organisasjonene bare forhandle om rammer for de enkelte stillingene?

Intervjuguide, lokale aktører (arbeidsgiver og tillitsvalgte – forenklet utgave)

Bakgrunn

- 1.0.1 Hvor stor er fylkeskommunen/kommunen (ant. innbyggere)
- 1.0.2 Hvor mange ansatte – kvinner og menn
- 1.0.3 Hvor mange organisasjoner forhandler lokalt
- 1.0.4 Hvor mange forhandlinger har du selv vært med på (direkte og indirekte)
- 1.0.5 Hvor lenge har du vært i nåværende stilling/posisjon?

Hvordan er erfaringene med lokale forhandlinger?

5.0 drøftingene

2.1.1 Hvordan foregår disse møtene?

hvem deltar

blir de områdene som er nevnt under punkt 5.0 i HTA brukt som utgangspunkt for diskusjonene?

Legger arbeidsgiver frem tallmateriale som viser lønnsnivå og lønnsutvikling fordelt på kjønn?

Har partene drøftet den lokale stillingsstrukturen?

Har partene inngått avtale om lønnspolitikk eller noe tilsvarende som legges til grunn for forhandlingene?

Hvilken rolle spiller kommunepolitikerne i de lokale lønnsforhandlingene?

5.1 forhandlingene

2.2.1 Hva er praksis når det gjelder forhandlingssted (sentralt i kommunen eller på virksomhet).

2.2.2 Opptre enkelte organisasjoner som sammenslutninger, eller blir det ført separate forhandlinger for de ulike organisasjonene?

2.2.3 Hvordan presenterer organisasjonene sine krav?

2.2.4. Hvordan er samsvaret mellom organisasjonenes krav og arbeidsgivers tilbud til ulike grupper og personer?

hva er arbeidsgiver sine argumenter for å prioritere enkelte grupper/personer i lønnsforhandlingene?

2.2.5 Har organisasjonene og partene en felles forståelse av likelønnsproblematikken i lokale forhandlinger?

2.2.6 Hvordan blir kravet om likelønn brukt i de lokale forhandlingene?

5.2 forhandlingene (særskilte forhandlinger: endret organisasjon, kompetanse ol)

Er det blitt ført separate 5.2, 5.3 og 5.4 forhandlinger

Er 5.2 forhandlingene blitt brukt?

Hvilke kriterier legges til grunn når 5.2 forhandlingene føres?

2.3.4 Hvilke krav blir stilt til dokumentasjon av produktivetsforbedringer?

5.3 forhandlingene (rekruttere og beholde arbeidstakere)

Brukes denne ofte?

Hvem tar initiativet til disse forhandlingene?

Hvem er parter i disse forhandlingene?

Når på året blir disse forhandlingene ført

Er det blitt argumentert for å føre disse forhandlingene samtidig med 5.1 forhandlingene? Hva er evt. begrunnelsene for det?

5.4 forhandlingene (lønn til ledere)

Brukes denne ofte?

Når på året blir disse forhandlingene ført

Hvem tar initiativet

Hvem er parter

Føres det statistikk over hvilke grupper som får uttelling i 5.2, 5.3 og 5.4 forhandlingene?

Arbeidsgivers politikk

3.1 Er det blitt utarbeidet en skriftlig lønns- og personalpolitikk i kommunen?

3.1.1 Blir denne fulgt i de lokale forhandlingene?

3.3 Hvilke faktorer legger arbeidsgiver vekt på i lokale forhandlinger?

rekruttering

produktivitet

lederstillinger

ansvar og arbeidsoppgaver

utdanning/kompetanse

likestilling

engasjement, innsats, arbeidsutførelse (hvordan måles i såfall dette?)

3.3.1 Hvilken vekt legger arbeidsgiver på markedsforhold (lønnsnivå i privat sektor)?

3.3.2. Mener du arbeidsgiver er opptatt av likestillingspolitikk?

3.3.3. Hva er etter din mening de viktigste årsakene til at det er vanskelig å få gjennomslag for kravet om likelønn i de lokale forhandlingene.

Hvordan mener organisasjonen (avdelingen) at den har kommet ut i de lokale forhandlingene?

- 4.1.1 Har en oppnådd prorata eller mer i de lokale forhandlingene?
- 4.1.2 Hvordan er samsvaret mellom de kravene som ble satt frem og det en fikk i forhandlingene. er det lett/vanskelig å holde på strategiene gjennom forhandlingene.
- 4.1.3 I hvilken grad har likelønn vært et prioritert krav for avdelingen?
 - hvor viktig har det vært å få dette kravet gjennom i forhandlingene?
- 4.1.4 Hvordan jobber avdelingen i periodene mellom forhandlingene?
- 4.1.5 Er det blitt viktigere å «spille på lag» med arbeidsgiver etter innføringen av lokale forhandlinger?

Fremtiden for lokale forhandlinger

- 5.1.1 Bør en fortsette med lokale forhandlinger etter dagens modell?
 - Hvilke endringer bør en eventuelt gjøre?
 - Bør potten for lokale forhandlinger øke?
 - Bør det legges sentrale føringer på den lokale potten? (hvordan)
 - Hva bør være forhandlingsstedet for lokale forhandlinger? (institusjon/avdeling, sektor eller kommune)
- 5.1.6 Er lokale forhandlinger stedet for å rette opp likelønnsproblemene?

Støtte/oppfølging fra sentralt hold

- 6.1.1 Synes du at du får nok støtte/oppfølging fra organisasjonen sentralt i de lokale forhandlingene?
 - Er det lett eller vanskelig å bruke de sentralt vedtatte prioriteringene i de lokale forhandlingene?
- 6.1.4 Hvilken støtte/oppfølging ønsker du fra organisasjonen sentralt?

Lokale lønnsforhandlinger og forhandlingsstrategier



Forskningstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Fafo-notat 2000:2
Bestillingsnummer 635