

KS



Lønns- og forhandlingsystemet - et godt verktøy

2010

Kommunale topplederes syn på lønns- og forhandlingssystemet



Hovedtariffavtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene er en god ramme for lokale lønnspolitiske initiativer. Avtalen gir hjemmel for å ta i bruk en rekke lønnspolitiske verktøy for å beholde og rekruttere arbeidstakere i kommuner og fylkeskommuner. Men det er ikke uproblematisk å utnytte handlingsrommet som partene er enige om, for å skape lokale lønnsprofiler og individuelle lønnsforskjeller, viser KS-rapporten *Lønn som fornying*.

Hvordan fremmer eller hemmer dagens lønns- og forhandlingssystem evnen til lokal rekruttering av nøkkelpersonell – og mulighetene til å holde på de ansatte? Toppledere i kommuner og fylkeskommuner er blitt presentert for denne problemstillingen, og svarene danner

bakgrunn for en rapport fra Nordlandsforskning, skrevet på oppdrag fra KS: *Lønn som fornying. Kommunale topplederes syn på lønns- og forhandlingssystemet som arbeidsgiverpolitisk virkemiddel*. Undersøkelsen er særlig rettet mot de store arbeidstakergruppene som er plassert i Hovedtariffavtalens kapittel 4. De to andre kapitlene, 3 (ledere) og 5 (akademikere) belyses generelt og i den grad de danner en kontrast til kapittel 4.

Rapporten viser at potensialet i dagens avtaleverk er stort. Hovedinntrykket er at det ikke er avtaleverket som hindrer lokal lønnsdannelse, men at mulighetene svekkes av en rekke omstendigheter; i denne sammenheng kalt hemmere. Både store og små kommuner og fylkeskommunene møter vansker når gode intensjoner i avtaleverket skal omsettes i praksis. De hemmende faktorene, og virkningene av dem, varierer imidlertid fra tilfelle til tilfelle. Lønn er bare en blant flere faktorer.

Behov for fleksible lokale løsninger

KS' mål har vært – og er – at avtaleverket skal bidra til større grad av lokal handlingsfrihet, til å utvikle lokal lønnsdannelse, individuell lønn og fleksible løsninger. Fra 1990 er det gitt stadig større adgang i Hovedtariffavtalen til forhandlinger på

lokalt nivå, senest ved en større revisjon av avtalen i 2002. I Lønn som fornying pekes det på at hovedtendensen de siste tiårene er bevegelse i retning av en mer lokal og individuell lønnspolitikk.

Et interessant trekk: I de fire siste hovedoppgjørene har størrelsen på den lokale lønnsporten variert mellom 10-30 prosent av disponible økonomiske midler til lønnsjustering.

Dette gjelder den største gruppen av arbeidstakere, som er plassert i hovedtariffavtalens kapittel 4. Men kommuner og fylkeskommuner har ikke anledning til å øke inntektene på samme måte som privat sektor, og dette begrenser mulighetene for å gi store lokale lønnsloft. Undersøkelser (PWC/Frichsenteret 2008) viser at lønnsstrukturen i kommunal sektor er flat sett i forhold til statlig og privat sektor. Eksempelvis kan kommunene konkurrere når det gjelder nyutdannedes lønn, men ikke når det gjelder lønnsnivået for ansatte med lang yrkeserfaring.

Forskjell mellom kommuner og fylkeskommuner?

Toppledere i fylkeskommunene viser jevnt over en klarere holdning til fordel for lokal lønnsdifferensiering enn kollegene i kommunene, og særlig de minste kommunene. De er positive og optimistiske når det gjelder betydningen av lokal lønnsdannelse som arbeidsgiverpolitisk verktøy i framtiden.

KS-rapporten Lønn som fornying

Undersøkelsen som munner ut i rapporten *Kommunale toppledere syn på lønns- og forhandlingsystemet som arbeidsgiverpolitisk virkemiddel* er gjennomført av Nordlandsforskning i tett samarbeid med ledere i KS og rådmenn fra et utvalg av norske kommuner (rådmannsutvalget). Det har vært gjennomført intervjuer med 45 toppledere med forhandlingsmyndighet fra åtte fylkeskommuner og 12 kommuner; i praksis rådmenn/ administrasjonssjefer og personalsjefer. I tillegg er et spørreskjema sendt til rådmenn og personalsjefer (eller tilsvarende) i alle norske kommuner og fylkeskommuner. Prosjektet har vært gjennomført i perioden februar/mars 2009 til 1. februar 2010.

Toppledere i energiverk som benytter KS' Energiavtale har også vært omfattet av undersøkelsen. Formålet var å få kunnskap om hvordan energiverkenes lønns- og forhandlingsystemet fremmer og/eller hemmer evnen til å møte lokale utfordringer.

Rapporten inneholder i tillegg en oversikt over forholdene når det gjelder individuell lønn og forhandlinger mellom arbeidstakere og arbeidsgivere i kommunal sektor i Sverige og Danmark.



Hovedtariffavtalen for perioden 2008-2010



KS forhandler fram tariffavtaler for 429 kommuner, 18 fylkeskommuner og ca 450 bedrifter. Forhandlingspartene er om lag 40 arbeidstakerorganisasjoner i fire forhandlingssammenslutninger.

Hovedtariffavtalen (HTA) er vertikal (omfatter alle stillingsgrupper på alle nivå) og er likelydende for samtlige arbeidstakerorganisasjoner. HTA gjelder for alle arbeidstakere i et fast forpliktende arbeidsforhold med en på forhånd fastsatt arbeidstid, med enkelte unntak. Per 1.12.2008 inkluderte HTA over 420 000 ansatte og om lag 390 000 av disse omfattes av sentrale lønnsforhandlinger. For de øvrige stillingene gjelder bare lokal lønnsdannelse.

Hovedtariffavtalens lønns- og forhandlingsbestemmelser er bygd opp og fordelt på tre kapitler: Kapittel 3 som omfatter forhandlinger for ledere

(bare lokal lønnsfastsettelse), kapittel 4 (i hovedsak sentral lønnsfastsettelse), med kapittel 4.b som omfatter ufaglærte, faglærte (hjelpepleiere, omsorgsarbeidere, vaktmestere med fagbrev, sekretærer etc.) og høyskolegrupper som sykepleiere, vernepleiere, sosionomer etc. og kapittel 4.c som omfatter undervisningsstillinger. Kapittel 5 gjelder forhandlinger for ansatte med i hovedsak høyere akademisk utdanning, som leger, tannleger, ingeniører, psykologer etc. (bare lokal lønnsfastsettelse).

I tillegg til bestemmelsene i HTA er partene bundet av bestemmelser avtalt i protokoller fra sentrale tarifforhandlinger eller meklingsløsninger. Eksempelvis vil avtalte sentrale tariff tillegg framkomme gjennom protokoll/ møtebok og ikke nødvendigvis framgå av selve hovedtariffavtalen.

Godt grunnlag for lokal lønnspolitikk

Hovedtariffavtalens rammepreg gir økt fleksibilitet og dette er positivt, mener de fleste topplederne i undersøkelsen Lønn som fornying.

I over 85 prosent av kommunene og fylkeskommunene som deltok i undersøkelsen finnes en skriftlig lønnspolitisk plan. I en undersøkelse i 2005 sa 58,7 prosent av rådmennene/ personalsjefene eller tilsvarende det samme.

44,5 prosent svarer at det er vanlig med lønnsamtaler for arbeidstakere i kapittel 3, mens 36,6 prosent svarer det samme når det gjelder kapittel 5-gruppene. For arbeidstakere i kapittel 4 er dette bare vanlig for 22,9 prosent.

Nesten 65 prosent av arbeidsgiverne sier at den faktiske bruken av individuell lønnsfastsettelse totalt sett har økt i deres kommune eller fylkeskommune siden 2006, mens bare rundt 18 prosent mener at det dette ikke har skjedd. De fleste kommuner og fylkeskommuner har i dag skriftlige og strategisk forankrede lønnspolitiske planer. Andelen har økt vesentlig siden 2005. Hovedinntrykket i rapporten er at de fleste kommunene bruker mye tid på undersøkelser og informasjonsinnhenting for å forberede grunnlaget for lokale forhandlinger. Et godt og nært samarbeid med fagforeningene lokalt, blant annet



om lokale kriterier, ser alle topplederne som svært viktig. Intervjuene gir inntrykk av at partene – i følge arbeidsgiverne – samarbeider gjennom ryddige prosesser. Når det gjelder enkelte trekk ved lokale lønnsdannelse, særlig gjelder dette individuell lønn, er partene enige om å være uenige.

Individuell vurdering av ansatte

93,7 prosent av deltakerne i undersøkelsen mener at egne leders lønnsfastsettelse bør foretas etter individuelle vurderinger. 87,2 prosent mener at dette bør gjelde for høytdannings-/spesialistgruppene i kapittel 5. 65,1 prosent mener det bør gjelde for kapittel 4-gruppene. Mye tyder på at en slik holdning blant arbeidsgiverne gjenspeiler at de som frivillig søker myndighet, ansvar og høy lønn også bør ha resultatansvar som gir seg utslag for lønnsfastsettelse og lønnsutvikling.

Lokal lønnsøkning til team eller enkeltarbeidstakere?

Over halvparten av de spurte sa seg uenig i at lokal lønnsøkning bare bør gis til team, og ikke til enkeltarbeidstakere, men nesten en fjerdedel var enig i dette. Ønsket om gruppe/teambaserte vurderinger er sterkere i små enn i store kommuner. En forklaring kan være større

nærhet i små enn i større fagmiljøer, og at en kollektiv lønnsøkning derfor føles som mindre problematisk.

Lite delegering av forhandlingsansvar

De lokale forhandlinger er i liten grad delegert ned til enhets- og virksomhetsnivå i kommunene. Vanligvis foretas de lokale forhandlingene av rådmann og personalsjef. Dette er hovedregelen for de større kommunene, og uten unntak i de små. Topplederne begrunner dette med at de selv ønsker et helhetlig overblikk og kontroll over lønnsdannelsen i egen kommune. Frykt for konflikter, uro og økt ressursbruk er også årsaker til manglende delegering. Det lavere lederkorpset har ofte liten lyst på å ta forhandleransvar i nære arbeidsrelasjoner. Uansett delegeringsnivå er uro blant de ansatte et vanlig fenomen når individuelle lønnsdifferensieringsstrategier kommer på dagsordenen.



Hovedtariffavtalens kapitler 3, 4 og 5 og den lokale lønnspolitikken

Rapporten *Lønn som fornying* viser at arbeidsgiverne stort sett mener at det er mer problematisk å arbeide for lokal lønnsdannelse for arbeidsgruppene i kapittel 4 enn i 3 og 5. Her er en oversikt over punkter i avtalen som gjelder lokal lønnsdannelse.

Kapittel 3: Generelle bestemmelser og lederlønninger

Her legges rammer for lokal lønnspolitikk: Politikken ”må gjøres kjent for alle ansatte, og den skal revideres jevnlig etter drøftinger mellom arbeidsgivere og de ansattes organisasjoner.” Når det gjelder lokale drøftinger skal de ta ”utgangspunkt i kommunens/fylkeskommunens/bedriftens totale situasjon, lokal lønnspolitikk, retningslinjer for lokale forhandlinger og bruk av hovedtariffavtalens forhandlingsbestemmelser.” Lokale lønnsamtaler skal ”gjennomføres mellom arbeidsgiver og arbeidstaker dersom arbeidstakeren ber om det.”

I kapitlets pkt. 3.4 fastsettes kriteriene for fastsettelse av ledes lønn på lokalt plan. I kapittel 3.6 settes allmenne rammer for bonusordninger ”for ansatte eller grupper av ansatte, basert på tiltak som gir økt produktivitet/effektivitet eller økt brukerorientering.”

Kapittel 4: De store arbeidstakergruppene

I de generelle bestemmelsene framgår det at partene ”sentralt kan avsette en viss andel av den økonomiske rammen til lokale forhandlinger,” og at partene ”lokalt fastsetter den totale pottens størrelse” for arbeidstakerne – mens kravene ”fremmes overfor den enkelte



arbeidsgiver.” Når lønn fastsettes skal det bl.a. tas hensyn til stillingens kompleksitet, og den enkelte ansattes kompetanse, ansvar, innsats og resultatoppgjørelse.” Her finnes også et underpunkt om å ”beholde og rekruttere arbeidstakere” – og det sies at i ”de tilfeller det er spesielle problemer med å beholde eller rekruttere kvalifiserte arbeidstakere, vil partene etter forhandlinger kunne inngå avtale om endret lønsplassering for den enkelte arbeidstaker.”

Kapittel 4 b gjelder store grupper som saksbehandlere, førskolelærere, hjelpepleiere, brannkonstabler osv. Om disse sier tariffavtalen at det at det ved den lokale lønnsfastsettelsen ”skal være en naturlig sammenheng mellom arbeidstakerens real- og formalkompetanse, kompetanseutvikling og lønnsutvikling.”

Undervisningspersonell omfattes av kapittel 4 c med en særbestemmelse om at for ”ansatte i undervisningsstillinger skal lønnsfastsettelse og innplassering

i stillingskode” være i samsvar med et eget kompetanselønnsystem som er regulert i et eget vedlegg.

Kapittel 5: Akademikergruppene

I dette kapitlet, som dreier seg om arbeidstakergrupper som advokater, arkitekter, ingeniører, prester, leger og tannleger, heter det at fastsettelse av lønn foretas ”i sin helhet lokalt i den enkelte kommune, fylkeskommune eller bedrift.” Det skal særlig ”tas hensyn til ”stillingens kompleksitet, og den enkelte ansattes kompetanse, ansvar, innsats og resultatoppgjørelse.” Under forhandlingene kan det gis både generelle og individuelle tillegg, samt at partene kan avtale at hele eller deler av lønnsreguleringen fordeles av arbeidsgiver. Der det ”foreligger spesielle behov for å beholde og rekruttere arbeidstakere, kan det foretas lønnsregulering” utover rammene som er angitt i Hovedtariffavtalen.

Er lønn et viktig arbeidsgiverpolitisk virkemiddel?

To tredjedeler av topplederne i kommuner og fylkeskommuner mener at de stort sett klarer å rekruttere den arbeidskraften som trengs, mens nesten en fjerdedel sier at de ikke klarer det.

Særlig vanskelig er det å rekruttere personell fra enkelte grupper med høyere utdanning. De fleste medvirkende i undersøkelsen hevdet på eget initiativ at

lønn bare er ett av flere kriterier for å beholde og rekruttere attraktiv arbeidskraft, noe som også bekreftes av tidligere forskning. Andre viktige faktorer er godt arbeidsmiljø og faglige utfordringer, mulighetene for kompetanseutvikling, god ledelse og god seniorpolitikk. Samlet sett dreier det seg om at kommuner og fylkeskommuner skaper seg et attraktivt omdømme – eller det motsatte.



På generelt grunnlag kan det sies at de kommunene som i størst grad opplyser at de klarer å rekruttere arbeidskraften de trenger, også viser større tilbøyelighet til å anse lokal lønnspolitikk som et viktig rekrutteringsgrunnlag, og dette gjelder flere større kommuner enn små.

Kommunestørrelse og geografisk plassering viktig faktor

De minste kommunene i Finnmark har de største problemene når det gjelder å rekruttere kompetent arbeidskraft. Mindre kommuner har ikke bare større rekrutteringsutfordringer enn de store: Topplederne fra disse kommunene mener i betydelig større grad enn kolleger fra større kommuner at individuell lønnsdannelse for ansatte i yrkesgrupper lønnet etter kapittel 4 "koster mer enn det smaker". Men toppledere flest ønsker større lokale pottar og mer faktisk råderett til å differensiere i de lokale forhandlingene, også for kapittel 4-gruppene.



"Nå har vi vært gjennom en epoke hvor det var vanskelig å rekruttere ingeniører. Da var det konkurranse med det private næringsliv, som gikk så det suste en periode og som mer eller mindre støvsugde markedet for den kompetansen. Det var nesten som å slå av bryteren da finanskrisen kom. Markedet roet seg og de ingeniørene som er hos oss har slått seg helt til ro. Så her er det ingen gjennomtrekk eller urolighet for tiden."

Uttalelse fra kommunal sjef på Sørlandet

Kapittel 5-gruppene er spesielt vanskelige å rekruttere. Eksempelvis tannleger: Enkelte fylkeskommuner tilbyr slike grupper gunstige bonus- og lønnsavtaler. Det er ikke sikkert at investeringene betaler seg på lengre sikt; risikoen er stor for at enkelte fylkeskommuner kan bli opplæringsanstalter for det private tannlegemarkedet. Det er for de fleste tannleger mer lukrativt økonomisk å arbeide i privat praksis.

De hemmende faktorene

Hovedtariffavtalen er en god og brukbar ramme for lokal lønnsdannelse, mener de fleste topplederne i norske kommuner og fylkeskommuner.

Det finnes imidlertid en rekke hemmende faktorer, som virker i motsatt retning av Hovedtariffavtalens intensjoner. Blant dem er effekten av sentrale oppgjør for de lokale nivåene og motstand fra fagforeningene mot individuelle lønnsforskjeller. Andre faktorer er kommunale likhetskulturer, vansker med å få nok og presis informasjon om enkeltansatte, fagforeningsmotstand mot individuell differensiering og problemer med å lage gode og operative lokale kriterier. Kriterier kan se enkle ut på papiret, men er ofte vanskelige å bruke når det gjelder konkrete personvurderinger. De hemmende faktorene gjør seg gjeldende stort sett uavhengig av kommunenes størrelse.

Lønns- og insentivsystemer

Lønnsdifferensiering er et verktøy som kan brukes for å nå strategiske mål – som å beholde og rekruttere arbeidstakere, eller øke innsats og arbeidsprestasjoner. Lokal strategisk lønnsdannelse kan både ha en individuell og kollektiv profil.

Forskning viser at individuelle lønns- og insentivsystemer har sine begrensninger. Prestasjonsbaserte individuelle ordninger fungerer dårlig når de forsøkes brukt på arbeid som ikke tilfredsstiller kravene for at slike systemer skal virke etter sin hensikt. For eksempel er individuelle bonussystemer for resultatoppnåelse, der bonusen utgjør en betydelig andel av total mulig inntjening, ikke særlig utbredt i kommunesektoren. Andre muligheter som gis til å skape egne lokale lønnsstrategier er derimot mindre kontroversielle, og er tatt i bruk når det for eksempel gjelder å rekruttere arbeidstakere fra spesielle grupper, som tannleger.

En annen faktor som det må tas hensyn til, er at ledere vil ha lettere for å godta – eller ønske – et evalueringsbasert lønnsystem, enn sykepleiere eller lærere. Årsaken er at det kan være vanskelig å finne kriterier som brukes til å måle arbeidsinnsatsen til en rekke arbeidstakergrupper, men det er også forskjeller når det gjelder de psykologisk baserte kontraktene som ligger til grunn for arbeidsforholdet. I tillegg er det ulikheter når det gjelder forventningene om hva som anses som rettferdig – noe som kan diskuteres med både lønnspolitiske og ideologiske undertoner.



De fremste hemmerne

Utgangspunktet er – som nevnt – at Hovedtariffavtalen er en god ramme for lokal lønnsdannelse. Men det finnes også – som nevnt – en rekke hemmende faktorer, og disse er identifisert i rapporten Lønn som fornying, på bakgrunn av svar gitt fra toppledere i kommuner og fylkeskommuner.

Det viser seg at tre fjerdedeler mener at sentrale oppgjør forrykker de lokale lønnsrelasjonene. Like mange peker på en faktor som blir kalt kommunale likhetskulturer. Mer enn to tredjedeler av de som svarte i undersøkelsen har vansker med å få nok og presis informasjon om de enkelte arbeidstakeres prestasjoner.

Motstand fra enkelte fagforeninger på lokalt plan nevner mer enn to tredjedeler av topplederne, og mer enn halvparten er redd for at ”trynefaktoren” skal gi utslag ved lønnsfastsettelse. Problemer med å lage gode lønnskriterier som alle er enige om, oppgis av mer enn halvparten av topplederne i kommuner og fylkeskommuner som deltok i undersøkelsen. Like mange peker på motstand fra enkelte sentrale fagforeninger og at lokale lønnsforhandlinger er for ressurskrevende, mens bare hver femte toppleder mener at det mangler lokal politisk støtte for å kunne gjennomføre lokal lønnsdannelse.

Gode attester til KS – men også kritikk

Undersøkelsen gir KS gode attester som arbeidsgiverorganisasjon. Blant annet får KS mye ros for god medlemservice og at organisasjonens medarbeidere framstår som kunnskapsrike og hjelpsomme når kommunene tar kontakt.

Men noen stiller også spørsmål ved om KS er i stand til å ta vare på enkelte arbeidsgiverpolitiske utfordringer. KS overtok forhandlingsansvaret for undervisningsstillinger fra staten fra 2004. Misnøyen er særlig stor blant arbeidsgiverne når det gjelder lærernes kompetanselønnsystem slik det er regulert i Hovedtariffavtalens kapittel 4.c: Automatisk lønnsøkning selv om etterutdanningen ikke er etterspurt, eller har noen direkte nytte for arbeidsgiver – slik arbeidsgiver definerer det. Lønnsutviklingen til lærerne kommer derfor til dels utenfor arbeidsgivers kontroll, hevdes det. Lærernes arbeidstidsavtale og lærerne lange ansiennitetsstige er andre punkter som arbeidsgiverne reagerer på – med brodd mot KS.

Sentrale oppgjør – og lokal lønnpott
To tredjedeler av arbeidsgiverne i undersøkelsen vil ha en betydelig større lokal lønnpott for arbeidstakere i kapittel 4 enn i dag – om individuell lønnsdannelse skal ha noe for seg. Nesten halvparten av de spurte mener likevel at den lokale

potten er av en slik størrelse at den kan brukes som arbeidsgiverpolitisk strategisk virkemiddel. Kommunens størrelse spiller ingen rolle for dette strandpunktet, men dess større kommunen er, dess større er ønsket om ha lokal lønnpott og det samme gjelder for ønsket om at en større del av lønnen til de gruppene som i dag faller innenfor kapittel 4 skal forhandles lokalt.

”Den lokale potten er for liten til at vi kan få til en skikkelig differensiering, en skikkelig lokal profilering. Spesielt når vi ser på kapittel 4, som er ei kjempesvær gruppe, så blir det ingen enkel sak når vi går ned på individnivå.”

Uttalelse fra rådmann i større kommune

Denne kortversjonen bygger på rapporten ”Lønn som fornying” utført av Nordlansforsning for KS.

Hovedtariffavtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene er en god ramme for lokale lønnspolitiske initiativer. Avtalen gir hjemmel for å ta i bruk en rekke lønnspolitiske verktøy for å beholde og rekruttere arbeidstakere i kommuner og fylkeskommuner. Men det er ikke uproblematisk å utnytte handlingsrommet som partene er enige om, for å skape lokale lønnsprofiler og individuelle lønnsforskjeller.

Kortversjonen er publisert av KS
Heftet er ført i pennen av journalist Terje Flisen

Heftet kan lastes ned fra: <http://www.ks.no/fou>

Heftet kan også bestilles gratis i papirversjon på: ksfou@ks.no

KS
Haakon VII gt. 9, Oslo
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo

Tlf.: 24 13 26 00
Faks: 22 83 22 22
E-post: ks@ks.no

