

Lønn i kommunal sektor

Nytt avtaleverk – virker det? Fra konfeksjon til skreddersøm – passer det?

Hovedtariffavtalen i kommunal sektor går i retning av mer lokal og til dels individuell lønnsdannelse. Avtalen er blitt mindre detaljert, de statlige lønnstabeller er forlatt og fra oppgjøret i 2004 kom undervisningspersonellet inn under KS tariffområde. Samlet har endringene gitt kommunene økt kontroll over flere arbeidsgiverpolitiske virkemidler. På vegne av KS har Nordlandsforskning gjennomført en studie av det nye avtaleverket i kommunal sektor. Formålet med oppdraget har vært å kartlegge erfaringer og effekten av endringene, med hensyn til avtaleverket generelt og undervisningspersonellet spesielt.

De sentrale problemstillinger for studien har vært:

- Har kommunene tatt i bruk *mulighetene* som ligger i lokal lønnsdannelse?
- Hvordan har lokale forhandlinger gitt seg utslag innenfor *skolesektoren*?
- Hva er utfordringene i *videreutviklingen* av en lokal lønnspolitikk?

Det er benyttet både kvalitative og kvantitative data. Først ble sentrale ledere intervjuet, både arbeidstakerorganisasjoner og KS. Deretter ble det gjennomført intervju i seks kommuner, hvorav to fylkeskommuner. Denne ble fulgt av en spørreskjemaundersøkelse til et utvalg av arbeidsgiverrepresentanter og lokale tillitsvalgte, vi fikk 1441 svar. Så ble det gjennomført intervju i fem nye kommuner, hvorav to fylkeskommuner, med fokus på skolesektoren.

Individuell lønnsdannelse

Individuell lønnsfastsetting bygger på forestillingen om *ulikhet* som *rettferdig* – at man lønnes etter innsats. Det motsatte syn er *likhet* som rettferdig – at kun ”objektive” kriterier skal gjelde. Dette er bakgrunn for ulike holdninger mellom partene knyttet til lokal lønnsdannelse. For det første er det uenighet om *hvor stor del av lønnsdannelsen* som bør legges til lokalt nivå. Store arbeidstakerorganisasjoner, med unntak av Akademikerne, er generelt skeptiske til å øke den lokale andelen. Arbeidsgiverne derimot ønsker større deler av lønnsdannelsen lokalt. For det andre er det *ulikhet i holdning* til individuell lønn. Lederne blir stadig mer positive, mens tillitsvalgte og ansatte er mer tilbakeholdne. Flertallet av tillitsvalgte mener individuell lønnsfastsettelse er usolidarisk, et flertall av arbeidsgiverne synes ikke det.

En generelt stram kommuneøkonomi bidrar til at organisasjonene er tilbakeholdne til lokal lønnsdannelse. Over 60 prosent av respondentene er enige i at kommuneøkonomi er et viktig hinder for vellykket bruk av lokal lønn. Kommunene har begrensede virkemidler til å øke sine inntekter, noe som vanskeliggjør store lønsmessige løft lokalt.

Flertallet mener lokal lønnsdannelse vil føre til *lønnsvekst for små arbeidstakergrupper* med høy utdanning. Lokal lønn vil også kunne føre til *ulik lønnsutvikling mellom kommuner*. Med ulikt arbeidsmarked og ulikheter med tanke på kostnadsnivå og utfordringer, vil dette være en naturlig utvikling. En viktig hensikt med lokal lønnsdannelse er nettopp å kunne møte de ulike utfordringer lokalt med lokalt tilpassede virkemidler.

Tillitsvalgte antar at lokal lønn vil føre til økte lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, arbeidsgiverne er uenige og flere har prioritert kvinner gjennom kriteriene. Tall fra teknisk

beregningsutvalg (TBSK 2005) viser at lønnsveksten for kvinner er litt høyere enn for menn, noe som tyder på at en aktiv arbeidsgiverholdning har hatt effekt.

Viktig med gode lokale prosesser

Bruken av individuell lønnsdannelse har økt siden 2002. Men kommunesektoren som helhet har et stykke igjen før den har tatt i bruk de muligheter som ligger i en aktiv og konsistent arbeidsgiverpolitikk, både generelt og med hensyn til å bruke lønn aktivt i forhold til rekruttering og kompetanseøkning.

Halvparten av de tillitsvalgte mener kommunens arbeidsgiverpolitikk ikke er profesjonell. For å kunne ta lønn aktivt i bruk som et virkemiddel, er det viktig å oppnå tillit hos arbeidstakerorganisasjonene. Det innebærer blant annet å følge alminnelige spilleregler, sikre reelle forhandlinger med gjensidig respekt og anerkjenne hverandres roller i forhandlinger. En lønnspolitisk plan som er kjent i organisasjonen bidrar til å sikre etterprøvbarhet av den lønnspolitiske praksisen.

Hvordan *prosessene* foregår i kommunene, er av stor betydning for å få et resultat som oppfattes som *legitimt* og aksepteres i organisasjonene. Arbeidsgiverne understreker at en god *dialog* med lokale tillitsvalgte er sentralt. Arbeidet forenkles gjennom å ha gode strukturer for drøftinger og forhandlinger. Prosessen er viktig for å skape felles *forståelse* om den lokale lønnspolitikken. Et godt resultat krever store tidsressurser, og det understrekes at tidsrammen ikke må være for stram.

Lønnsforhandlinger er i liten grad desentralisert innad i kommunene. Forhandlinger foregår sentralt i kommunen. Men det er stor variasjon med hensyn til hvordan enhetslederne involveres. Det spenner fra at de gjennomfører store deler av forhandlingene lokalt på enheten, til at leder foretar en vurdering av ansatte på bakgrunn av et skjema. Mellom her ligger mange lokale løsninger. Der de har desentralisert forhandlingene til sektorene, har de relativt gode erfaringer. Det som oppleves negativt, er at det blir litt vanskelig å føre en samlet lokal lønnspolitikk. Tillitsvalgte er generelt mer skeptisk til delegering innad i kommunen enn arbeidsgiver. Arbeidsgiverne mener ikke delegering fører til lønnsforskjeller på grunn av ulik økonomisk evne i sektorene. De mener også delegering fører til større samsvar mellom innsats og lønn. Dette henger sammen med ulike oppfatninger om rettferdighet.

Utviklingen i kommunesektoren har ført til en endret lederrolle med økt fokus på personalledelse og økonomistyring. Lokal lønnsdannelse forsterker denne utviklingen. *Enhetslederne* har *sentral betydning* for å lykkes med lokal lønnsdannelse. Det stilles økt krav til lokale ledere som må *se* og *vurdere* den enkelte medarbeider. Det blir viktig å gjennomføre *medarbeidersamtaler*, gjøre lønnspolitikken og kriteriene kjent, sørge for at vurderingene oppfattes som rimelige og framstå som *nøytrale*.

Kriterier – en betingelse for legitimitet

Skriftlige og *kjente kriterier* som ligger til grunn for vurderingene av ansatte i forbindelse med lønnsjusteringer, er en *forutsetning* for å få til gode og legitime forhandlingsprosesser lokalt. Det er imidlertid under halvparten som sier det finns skriftlige kriterier i kommunen. Kriteriene er også i liten grad kjent i organisasjonen. Men der det eksisterer, er de som oftest utarbeidet i fellesskap mellom tillitsvalgte og arbeidsgiver. Partene er også samstemte i at prosessen rundt fastsettelse av kriterier er vanskelig. Kommuner *med kriterier* er kommet

lengst i bruken av lokal lønn som virkemiddel. Kriteriene er i stor grad kommunale og felles for alle sektorer. Enhetsledere ønsker å kunne tilpasse kriteriene til lokale mål og utfordringer.

Det er uenighet mellom tillitsvalgte og arbeidsgivere om hvilke kriterier som *bør* gjelde. Arbeidsgiver er betydelig mer positiv til innsatskriterier enn tillitsvalgte. *Innsats* handler om ansattes arbeidsaktivitet i bred forstand og inkluderer kriterier som; endringsvillighet, positiv innvirkning på arbeidsmiljøet, utøvelse av lederskap og lojalitet. Partene er imidlertid enige om at formelle kriterier også *bør* gjelde. Dette er kriterier som; formell kompetanse, formelt ansvar, ansiennitet og rekrutteringsbehov. Ingen av partene ønsker kriterier basert på bruker- og medarbeiderundersøkelser. En årsak til at tillitsvalgte (fremdeles) i liten grad ønsker innsatsbaserte kriterier, kan skyldes at det i noen stillinger er vanskelig å måle den enkeltes innsats. Dette understreker behovet for etterprøvbare kriterier og en tydelig lønnspolitikk.

Selv om partene er uenige i hvilke kriterier som *bør* telle, er de rimelig samstemte i hvilke kriterier som faktisk *blir* anvendt. *Innsats* blir i liten grad anvendt, mens formalia spiller en større rolle. Men jo større kommunen er, jo større sannsynlighet er det for at innsatskriterier faktisk benyttes.

En av de største skillene mellom partene går på hvem som skal vurdere ansatte. Tillitsvalgte ønsker ikke at nærmeste leder skal foreta lønnsvurderinger av enkeltansatte, mens arbeidsgiverne ønsker det. Dette henger også sammen med tillitsvalgtes motstand mot desentralisering av lønnsdannelsen innad i kommunen og motstand mot innsatskriterier.

Hvordan fungerer avtaleverket?

Ved siste oppgjør ble det et klarere skille mellom kapittel 4 og kapittel 5 i hovedtariffavtalen, med at samme yrkeskategori ikke kan plasseres i ulike kapitler. Det ble også en opprydding i stillingskategorier med en betydelig reduksjon i antall stillinger. Kapittel 5 ble et "akademikerkapittel" hvor all lønnsdannelse for ansatte plassert her skjer lokalt. flere arbeidstakere er plassert i kapittel 5, men det er usikkert hvorvidt de har en bedre lønnsutvikling enn ansatte plassert i kapittel 4. Vi kan ikke si at den klare oppdelingen i to kapitler har skapt enklere forhold, men den har strukturert forhandlingene. Skillet skaper en viss usikkerhet mellom ansatte plassert i kapittel 4 og 5. Ansatte i kapittel 4 som får en del av oppgjøret avgjort sentralt, antar at ansatte i kapittel 5 har en bedre lønnsutvikling fordi de kun ser på den lokale delen av oppgjøret.

Den største utfordringen er fordelingen mellom sentral og lokal pott i kapittel 4. *Minstelønnsheving sentralt* bidrar til å forstyrre de *lokalt opparbeidede lønnsrelasjoner*. Skal kommunen opprettholde egne lønnsrelasjoner risikerer de å bruke store deler av den lokale potten på de samme ansatte år etter år. Problemet er størst ved store minstelønnshevinger og små lokale potter, da blir det lokale spillerommet svært redusert.

Det er så få erfaringer med pendelvoldgift som tvisteløsning at det ikke er grunnlag for å dra noen konklusjoner med hensyn til hvordan det har virket. I de tilfeller det er benyttet har brorparten av avgjørelsene falt i arbeidsgivers favør. Lokal nemnd synes å være mer utbredt, og informanter lokalt har gode erfaringer med det. Hovedfunnet ad tvisteløsninger er at det legges stor vekt på å oppnå enighet i de kommuner vi intervjuet.

Innfasingen av undervisningspersonell

At undervisningspersonellet kom over til KS tariffområde, ga mulighet til en *helhetlig personalpolitikk* for denne gruppen. Erfaringene synes i hovedsak å ha vært positive så langt. I kommuner som driver aktivt med skoleutvikling kopler i stor grad kriterier for lønnsutvikling til lokale utviklingsmål, slik at lønn blir et virkemiddel i skoleutvikling.

Inkluderende prosesser med organisasjonene er sentralt for å skape aksept for lokal, individuell lønnsdannelse. Samarbeidet med Utdanningsforbundet lokalt er jevnt over godt. Lokale parter synes mer innstilt på samarbeid enn det sentrale nivå.

Det varierer i hvilken grad rektorene er involvert i forhandlingsprosessen. Videregående skoler i fylkene gjennomfører gjerne større deler av forhandlingene lokalt, enn det de gjør i primærkommunene. Det er ikke et stort ønske om større grad av forhandling lokalt på grunnskolene. Felles for skolene er et ønske om å kunne tilpasse kriteriene til lokale forhold.

Skoleledelsen har et sterkt ønske om en *ny* og mer fleksibel *arbeidstidsordning*. Det er *positive erfaringer* fra forsøk med alternative arbeidstidsordninger. Forsøkene har blitt koplet til økt ansvar og myndighet til lærerne. Ingen av partene har ønske om å gå tilbake til detaljert avtale. Skoleledelsen ønsker også å endre *kompetanselønnsystemet*, slik at kompetanseøkning *arbeidsgiver* har behov for belønnes.

Utfordringer i den lokale lønnspolitikken

Lokal lønnsdannelse gir et lokalt virkemiddel i arbeidsgiverpolitikken som kommunene ønsker. Det varierer imidlertid hvor aktivt kommunene har tatt det i bruk. *Gode lokale prosesser og omforente skriftlige kriterier er av sentral betydning for å få til en legitim lokal lønnsdannelse*. Dette handler om å utvikle kommunene som arbeidsgivere.

Det er *flere utfordringer* i utviklingen av en lokal lønnspolitikk. For det første er det ulike *ideologiske ståsted* mellom store arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverne. Kort sagt ønsker organisasjonene sentral lønnsdannelse, formelle nøytrale kriterier, lik lønn mellom kommuner og å unngå personlig vurderinger av enkeltansatte. Arbeidsgiver ønsker en sterkere kopling mellom den enkeltes innsats og lønnsutvikling, slik at lønn kan brukes strategisk i arbeidsgiverpolitikken. Dette innebærer lokale vurderinger basert på den enkeltes innsats. Utfordringen ligger i å finne systemer der *begges interesser* ivaretas. Etterprøvbare, synlige og omforente *kriterier* er en fellesnevner. For det andre er skillet mellom *sentral* og *lokal* del av oppgjøret i *kapittel 4* en utfordring for den lokale lønnspolitikken. Når minstelønnshevinger sentralt "spiser opp" lokale lønnsrelasjoner, er det vanskelig å føre en forutsigbar lokal lønnspolitikk over år. Utfordringen her går til sentrale parter om å ta hensyn til utformingen av lokale oppgjør i egne forhandlinger. For det tredje er inndelingen i ulike lønnskapitler i hovedtariffavtalen en utfordring lokalt, da den gir ulike forhandlingsregimer innad i kommunen. For det fjerde er *tidsressursen* og *kompetansen* innad i kommunen en utfordring. Gode og innarbeidede forhandlingsystemer er et hjelpemiddel i så måte.

Er målet økt lokal handlefrihet i lønnspolitikken, er det viktig med et ryddig og enkelt avtaleverk som gir rom for lokal tilpasning, samtidig som det sikrer reelle forhandlinger lokalt.