

Sammendrag

Organiseringen av kommunal sektor i de nordiske landene har en rekke forskjeller, og har vært preget av til dels sterkt avvikende økonomiske rammebetingelser. Når det gjelder forhandlinger om og fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår, finnes det i tillegg særegne historiske og rettslige tradisjoner i hvert enkelt land som i vesentlig grad vanskeliggjør enkle sammenstillinger. Utgangspunktet for denne rapporten har likevel vært at det kan finnes erfaringer fra kommunal sektor i de andre nordiske landene som norske aktører kan ha strategisk interesse av å kjenne til.

Rapporten tar for seg to hovedtema. For det første tariffavtalestrukturen, forstått som forhandlingsordning og partsforhold knyttet til hovedtariffavtaler eller lignende i kommunal sektor. I tilknytning til dette er også antallet mulige konflikt-punkter og det reelle konfliktnivået studert.

For det andre lønnsdannelsen, i form av både sentrale og lokale forhandlinger samt forholdet mellom de to forhandlingsnivåene. Sammenhengen mellom lønnsdanning og annen personalpolitikk, graden av enighet knyttet til overordnet lønnsfilosofi samt vesentlige utfordringer for lønnsdannelsen inngår også under dette temaet.

Hovedtrekkene i de andre nordiske landene kan kort oppsummeres på følgende måte:

Danmark

Tariffavtalestrukturen og lønnsdannelsen i kommunal sektor i Danmark er kjenne-tegnet av:

- En fragmentert organisasjonsstruktur på både arbeidstager- og arbeidsgiversiden som likevel sentraliseres gjennom en særegen forhandlingsordning
- Én felles overordnet avtale dekker alle parter. Denne avtalen – KTO-forliket – legger sterke føringer for både forbundsvis og lokale forhandlinger
- Det forekommer få arbeidskonflikter. Konfliktene er stort sett virkningsløse på kort sikt, men kan bidra til å bygge opp spenninger i forhandlingsmodellen fordi strid om relative lønninger er vanskelige å løse

- Generelle lønnstillegg gis i form av prosentreguleringer, og muligheten til å omfordele lønnsmidler mellom grupper er nokså begrenset på det sentrale nivået
- Det finnes en felles lønnsfilosofi knyttet til Ny løn, som ble iverksatt fra og med 1997. Ny løn består av fire lønnskomponenter: Grunnlønn, kvalifikasjonslønn, funksjonslønn og resultatlønn. Grunnlønnen fastsettes i forbundsvise forhandlinger innenfor rammen av KTO-forliket mens funksjons- og kvalifikasjons- og resultatlønn fastsettes lokalt
- De lokale lønnsmidlene har foreløpig et begrenset omfang, men rammene ser ut til å kunne vokse over tid
- Lokale aktører trenger opplæring og ressurser for at Ny løn skal fungere etter hensikten
- Det finnes en reguleringsordning som sikrer at det ikke oppstår etterslep i forhold til lønnsutviklingen i privat sektor.

Sverige

Tariffavtalestrukturen og lønnsdannelsen i kommunal sektor i Sverige er kjennetegnet av:

- Atskilte overordnede tariffavtaler etter arbeidstagerpart, en tidligere felles hovedtariffavtale ble splittet opp allerede i 1986
- Forhandlingssammenslutninger med overordnet partsforhold, få men virkningsfulle arbeidskonflikter
- Bred enighet om overordnet lønnsfilosofi, individuell og differensiert lønn skal sikre effektivitet, produktivitet og kvalitet i kommunal sektor
- Økende lønnsbredning over tid, dette er også villet av mange grupper
- All lønn fordeles lokalt, innslag av rigiditeter eller garantier på individ- eller gruppenivå varierer etter arbeidstagerpart
- Store utfordringer for de lokale partene når det gjelder å få realisert lønnsfilosofien
- Tidvise krav fra grupper knyttet til innhenting av etterslep i forhold til privat sektor
- Ingen kontroll på årslønnsveksten, kan i prinsippet bli høyere enn deler av privat sektor.

Finland

Tariffavtalestrukturen og lønnsdannelsen i kommunal sektor i Finland er kjennetegnet av:

- Enhetlig arbeidsgiverorganisering
- Forhandlingsorganisasjoner på arbeidstagersiden med hovedavtalerett og vedtektsmessig kompetanse til å inngå tariffavtaler
- Fem sideordnede tariffavtaler på landsplan, flere av dem med mer enn én forhandlingsorganisasjon som part
- Press på selve avtalekonstruksjonen ved at den mest omfattende avtalen kan skalle av
- Noen flere arbeidskonflikter enn i Sverige
- Motsetninger mellom hovedorganisasjoner når det gjelder profilen på lønnsoppgjørene, både nasjonalt og på kommunalt nivå
- Innovativt lønnsystem for teknisk sektor
- Lite lokal lønnsdannelsen utenfor teknisk sektor, meget stram kommuneøkonomi har preget både sentrale og lokale lønnsforhandlinger på store deler av 1990-tallet

Norge i sammenligning

Tariffavtalestrukturen i Norge er spesiell innen Norden, siden opp til 40 arbeidstagerforbund skal fremforhandle tre sett av innbyrdes like hovedtariffavtaler (to i KS-området og en i Oslo). Dette fører også til at antallet streiker i kommunal sektor har vært vesentlig høyere i Norge enn i nabolandene. På basis av nordiske erfaringer virker det ikke som noe urealistisk mål å bringe antallet partsforhold i kommunal sektor i Norge ned på et vesentlig lavere nivå. Hvor langt ned antallet kan bringes, avhenger dels av antall frittstående forbund og hvordan disse håndteres, og dels av hvor mange forskjellige overordnede tariffavtaler som skal eksistere i kommunal sektor. I det første tilfellet er det også interessant å merke seg at både i Finland og Sverige finner frittstående forbund seg til rette innenfor forhandlingssammenslutningene, enten ved at de tas opp som medlem av hovedorganisasjonen som sammenslutningen har sitt utspring fra (Finland) eller ved at de kan være medlem av forhandlingssammenslutningen uten å være med i hovedorganisasjonen (Sverige).

Spørsmålet om hvor mange hovedtariffavtaler som bør finnes innen kommunal sektor, lar seg ikke besvare på noen enkel måte. Både i Sverige og Finland har man

gått fra en nokså enkel struktur med én eller et fåtall hovedtariffavtaler, til flere sideordnede avtaler ut fra enten sektor eller arbeidstakerpart. En slik utvikling begrenser mulighetene til å drive en felles overordnet tariffpolitikk, samtidig som det kan være i arbeidsgivers interesse å dele opp forhandlingsstrukturen slik at kryssende interesser mellom arbeidstakergrupper kan håndteres.

Den danske situasjonen illustrerer likevel at spørsmålet om én eller flere hovedtariffavtaler egentlig ikke er avgjørende for i hvilken grad forhandlingssystemet er egnet til å frembringe reformer. Vel så viktig synes den interne disiplinen på hver side av forhandlingsbordet å være. Ny løn har vært fremforhandlet og implementert i en struktur hvor generelle tillegg og avsetninger til forbundsvisse spesialavtaler skjer i form av prosent av lønsmassen, arbeidstakersiden er samordnet gjennom KTO hvor hvert enkelt av tre forhandlingskarteller har vetorett, arbeidsgiversiden oppviser tilsvarende eller større disiplin enn arbeidstagersiden og spesialavtalene tillater fleksibilitet på forbundsområdet ved at ulike former for bytte kan gjøres mellom avtalepartene så lenge det ikke forstyrrer KTO-forlikets kostnadsramme.

Det er vanskelig å finne noen overordnet og entydig lønnsfilosofi for kommunal sektor i Norge. I stedet bærer tariffrevisjonene preg av kompromisser – først og fremst mellom ulike aktører på arbeidstagersiden. Disse kompromissene dreier seg om forholdet mellom lokale og sentrale lønnskomponenter, formen på de sentrale tilleggene (prosent- eller kronetillegg) og heving av enkeltgrupper.

De finske avtalerevisjonene knyttet til den mest omfattende tariffavtalen – AKTA – synes å ha mange likhetstrekk med tariffrevisjonene i kommunal sektor i Norge. I Sverige og Danmark er det derimot utviklet en overordnet lønnsfilosofi for *hele* sektoren. I Sverige er det bred enighet om grunnstammen i filosofien, mens de videre ambisjonene varierer noe etter avtaleområde. I Danmark har partene gjennom et nytt lønnsystem for hele kommunal sektor satt i gang et prosjekt for fornyelse av sektoren som vanskelig lar seg reversere. Samtidig viser erfaringene fra lokal lønnsdannelsen i Sverige, Danmark og Finland (teknisk sektor) at det tar lang tid og svært mye personalressurser å få de lokale aktørene til å tenke nytt. Vanskene knyttet til å få aksept på arbeidsplassen for bruk av lønn til å nyrekruttere og beholde arbeidskraft samt arbeidsgivers tendens til kortsiktig budsjettstyring av lønnsmidlene er spesielt fremtredende som lokale implementeringsproblemer.

I Norge synes det fremdeles å være uenighet om hvor stor rolle lokal lønnsdannelse skal spille i forhold til de sentrale forhandlingene. Videre hører man sjelden uttrykk som «effektivitet» og «produktivitet» i diskusjonene om lønnspolitikk i kommunal sektor, mens uttrykkene er langt mer både akseptert og brukt i nabolandene. Dette illustrerer kanskje den største forskjellen i den lønnspolitiske tenkingen mellom de nordiske landene.

Strategiske valg

To forhold gjør kommunal sektor i Norge særegen innen Norden. For det første den skjøre konstruksjonen av hovedtariffavtalen, hvor forbundene er part og råder over adgangen til å bruke arbeidskamp. Og for det andre mangelen på prinsipiell enighet om de fremtidige formene for lønnsdannelse.

Med økt press på arbeidsmarkedet, er det sannsynlig at de norske aktørene vil måtte velge mellom en stilisert dansk, finsk eller svensk modell for fremtidig tariffavtalestruktur og lønnsdannelse. En dansk modell forutsetter at det er tilstrekkelig villighet til lønnspolitiske reformer, slik at man kan holde fast på én hovedtariffavtale og utvikle en felles lønnsfilosofi som kan dekke alle eller de aller fleste arbeidstakergrupper. Hvis dette ikke er mulig, er det stor risiko for at de grupper som ser seg tjent med desentralisering av lønnsdannelsen igangsetter en slik prosess i allianse med arbeidsgiversiden. Dette vil i sin tur gjøre det vanskelig å drive en overordnet tariffpolitikk for sektoren, noe som nettopp kan være ett av målene for grupper som søker egne veier. De grupper som forsøker å holde igjen og i stedet satse på det sentrale nivået, kan i et slikt perspektiv bli sittende igjen med kun sin «egen» lønnsmasse å omfordele. Dermed blir de finske og kanskje på sikt også de svenske erfaringene mer relevante for Norge.