

Sammendrag

Fafo har på oppdrag fra KS gjennomført et prosjekt som ser på de lokale forhandlingene i kommunal sektor. Bakgrunnen for prosjektet var partenes beslutning om å la en relativt stor pott bli fordelt i de lokale 5.1-forhandlingene i KS-området, og beslutningen om å overføre de lokale forhandlingene for undervisningspersonale til kommunene og de lokale arbeidstakerorganisasjonene. Dette ga oss en mulighet til å studere flere sider av lokale kommunale forhandlinger. I denne rapporten har vi rettet oppmerksomheten både mot organiseringen av disse forhandlingene, og gjennomføringen og resultatene. Vi prøver å få frem hvilke hensyn og prioriteringer kommunene tar i forbindelse med forhandlingene, og deres syn på ulike sider av prosessen og forhandlingssystemet.

Rapporten er delt i to deler. Del I handler om de lokale 5.1-forhandlingene i kommunene, mens del II handler om de preliminære lokale forhandlingene for undervisningspersonale. Analysene bygger på en spørreundersøkelse, en casestudie av syv kommuner, og gjennomgang av et utvalg forhandlingsreferater fra de preliminære forhandlingene for undervisningspersonale.

Del I Organiseringen av 5.1-forhandlingene

- Kommunene, og partene i kommunene, står fritt til å organisere disse forhandlingene, og dette har resultert i variasjon. De fleste kommunene, 43 prosent, har valgt å ha et administrativt sammensatt forhandlingsutvalg som representerer arbeidsgiver i de lokale forhandlingene. Et administrativt forhandlingsutvalg ledes som oftest av rådmannen, som også i de fleste tilfeller ledet de lokale forhandlingene (31 prosent). Mange kommuner har imidlertid valgt å ha en mer direkte politisk innflytelse over de lokale forhandlingene, og har etablert politiske forhandlingsutvalg (32 prosent). Disse ledes gjerne av ordfører eller en annen sentral politiker. Det finnes også forhandlingsutvalg som er satt sammen med en blanding av politikere og ansatte i kommuneadministrasjonen. I de tilfellene der politikere satt i forhandlingsutvalget, var det gjerne ordføreren eller en annen politiker som ledet forhandlingene.
- Vi fant bare én primærkommune som oppga å ha desentralisert de lokale forhandlingene. Det kan kommunene gjøre dersom de ønsker å ha flere forhandlingssteder i kommunen. Blant fylkeskommunene hadde imidlertid 40 prosent desentralisert forhandlingene. Det er særlig sykehusene som er desentraliserte forhandlingssteder i fylkeskommunene. Selv om desentralisering ennå ikke forekommer i mange kommuner, var det ni prosent av kommunene som var helt enig i at disse forhandlingene burde desentraliseres. Noen var også delvis enig i

dette, mens mer enn halvparten var helt eller delvis uenig i at de lokale lønnsforhandlingene burde desentraliseres.

- Bruk av forhandlingssammenslutninger i 5.1-forhandlingene var heller ikke vanlig. Bare i et fåtall kommuner opptrådte arbeidstakerorganisasjonene gjennom sammenslutningene. Forhandlingene foregikk med enkeltorganisasjoner i separate møter i 84 prosent av tilfellene. Vi fant dermed at den vanligste måten å organisere forhandlingene på er at de lokale forhandlingene foregår samlet for hele kommunen i separate møter med enkeltorganisasjoner.
- Prosedyrer for gjennomføring av forhandlinger er viktig. Alle kommunene avholdt ett eller flere drøftingsmøter (5.0-møter) før forhandlingene startet. Organisering og gjennomføring av de lokale forhandlingene er det tema flest kommuner oppgir er sentralt på disse møtene. Men også substansielle spørsmål er viktige. Her peker et flertall av kommunene på at spørsmål om rekruttering og lønns- og personalpolitiske planer har vært sentrale tema på drøftingsmøtet. Selv om rekrutteringspolitikk og lønnspolitiske planer er viktig, var det bare 36 prosent av kommunene som oppga at de har en skriftlig lønnspolitisk plan.

Gjennomføring og resultater

- Rekruttering og ledelse var de prioriteringene flest arbeidsgivere, rundt 55 prosent, har oppgitt som viktigst for kommunen. I 44 prosent av kommunene ble høyskolegruppene, særlig innen helsetjenestene, satt høyt på prioriteringslisten. Sykepleiere var den stillingsgruppen som flest kommuner sa de hadde prioritert blant et utvalg yrkesgrupper (83 prosent). Deretter kom pedagogisk leder (60 prosent)
- De to mest vanlig begrunnelsene som ble gitt for å gi lokalt lønnstillegg, er rekruttering og utjevning internt i kommunen. Disse representerer også to typer hovedbegrunnelser: én som viser til konkurransen fra arbeidsmarkedet utenfor kommunen, og én som viser til en slags «rettferdighetstanke» eller «likeveksttanke», der de interne relasjonene mellom stillingsgrupper i kommunen er sentrale. Vi fant at de ulike stillingsgruppene har en tendens til å trekke på den ene eller den andre av hovedbegrunnelsene.
- Blant kommunene var det 82 prosent som mente arbeidsgiver langt på vei fikk gjennomslag for sine prioriteringer i det lokale 5.1-oppgjøret i 2000. Men i noen tilfeller ble partene i kommunen ikke enige. Det ble brudd i forhandlingene i 22 prosent av kommunene.

Fordeling av potten i syv kommuner

Casestudien av syv kommuner gir ikke et representativt bilde av alle kommuner i Norge, men er ment å vise hvilken variasjon som forekommer, og ulike måter forhandlingene gjennomføres på.

- I de syv kommunene finner vi at lønnstillegg ble gitt i en blanding av individuelle lønnstillegg og gruppetillegg i alle kommunene. Det er bare for Lørenskog vi har data som viser fordelingen. Der finner vi at 60 prosent av potten ble gitt som individuelle tillegg, mens 40 prosent ble gitt som gruppetillegg.
- Hvor mange som fikk lønnstillegg, varierte. Lokale lønnstillegg ble gitt til mellom 20 og 60 prosent av de ansatte i kommunene vi undersøkte. Også spredningen på lønnsveksten varierte. Noen kommuner ga relativt store tillegg til et mindre antall personer, mens andre kommuner bare ga ett eller to lønnstrinn. Da var det mange som kunne få. Det varierte hvilke stillingsgrupper som ble prioritert i de ulike kommunene. Stillinger innenfor helsesektoren ble ofte prioritert.
- Organisasjonene fikk ikke like mye til sine medlemmer. Vi kan ikke trekke noen sikre slutninger, men casestudien indikerer at små organisasjoner fikk større lokale tillegg enn store organisasjoner i 2000.
- Det virker som om arbeidsgiver i de syv kommunene la liten vekt på resultatene av det sentrale oppgjøret når de skulle utforme den lokale lønnspolitikken. Resultatene av det sentrale oppgjøret fikk imidlertid ganske stor betydning i de tilfellene der kommunene i det lokale oppgjøret ønsket å opprettholde egne lokale lønnsrelasjoner.

Vurdering av oppgjøret og synspunkter på forhandlingssystemet

- Kommunene var i all hovedsak positive til at den lokale potten i 2000 var forholdsvis stor. Et stort flertall, over 80 prosent, av kommunene var helt eller delvis enig i at pottens størrelse gjorde det lettere, både å få gjennomslag for arbeidsgivers lønnspolitikk, og å innfri organisasjonenes krav.
- Men forhandlingene ble også mer omfattende, ifølge kommunene. Litt over halvparten av kommunene mente forhandlingene i 2000 ble mer omfattende og tidkrevende på grunn av pottens størrelse. Men det er trolig en omkostning kommunene er villige til å ta. Over 40 prosent av kommunene mente den lokale potten bør være størst mulig, og nærmere 45 prosent at den bør være som ved oppgjøret i 2000. Dette er et markant uttrykk for et ønske om at lokale lønnsforhandlinger skal få større plass og mer betydning i kommunesektoren.

- Likevel er det flere av de sentrale lønnspolitiske spørsmålene kommunene finner vanskelig å ta fatt i lokalt. Over 80 prosent av kommunene er helt eller delvis enige i at likelønn- og lavlønsspørsmål bør løses sentralt. Et overveiende flertall ser også gjerne at lønsmessige relasjoner mellom stillingsgrupper og utdanningsgrupper blir håndtert i de sentrale oppgjørene. Men her står kommunene overfor et tveegget sverd. Å overlate relasjonsspørsmål til de sentrale forhandlingene kan fort slå tilbake på den lokale lønnspolitikken slik forhandlingssystemet i dag er utformet. Litt over halvparten av kommunene er helt eller delvis enige i at det sentrale oppgjøret forrykket de lokale lønnsrelasjonene på en uheldig måte. Et hovedinntrykk fra undersøkelsen av de lokale 5.1-forhandlingene i 2000, er imidlertid at kommunene ser på lokale lønnsforhandlinger som et nyttig redskap for arbeidsgiver.

Del II Organiseringen av de preliminnære forhandlingene for undervisningspersonell

- De lokale forhandlingene hadde en preliminær karakter, fordi det formelt var partene på departementsnivå, arbeidstakerorganisasjonene sentralt og KUF, som inngår de lokale avtalene. Referater (protokoller) fra alle de lokale forhandlingene ble derfor sendt inn til KUF for godkjenning. I 2000 var det første gangen lokale forhandlinger for undervisningspersonale ble gjennomført ute i kommunene.
- Også i de preliminnære forhandlingene var det mest vanlige at kommunen hadde et administrativt sammensatt forhandlingsutvalg (49 prosent). I mange tilfeller var dette det samme utvalget som for 5.1-forhandlingene. I de fleste kommunene var imidlertid leder for utdanningsetaten involvert i forhandlingene, enten som medlem eller leder av forhandlingsutvalget, eller gjennom konsultasjoner underveis i forhandlingene.
- Lærerorganisasjonene og KUF hadde i et partssammensatt utvalg utformet et lønnspolitisk hefte om lokal lønnspolitikk i kommunene. Dette heftet fungerte som en veiledning, og ble brukt i tilknytning til forhandlingene i nærmere 90 prosent av kommunene. I det lønnspolitiske heftet ble partene lokalt i kommunene oppfordret til å praktisere felles forhandlingsmøter. Dette var også det mest vanlige i de preliminnære forhandlingene (84 prosent av kommunene) i motsetning til i 5.1-forhandlingene, der møter med enkeltorganisasjoner var mest vanlig. De fleste primærkommunene mente det var en fordel med felles forhandlingsmøter, mens fylkeskommunene var langt mer skeptisk til dette. Det kan ha sammenheng med at antallet arbeidstakerorganisasjoner som deltok i de

preliminære forhandlingene var langt høyere i fylkeskommunene, som har de videregående skolene, enn i primærkommunene.

- De preliminære forhandlingene og 5.1-forhandlingene ble i liten grad sett i sammenheng. Det tema flest kommuner har oppgitt var sentralt under det forberedende møtet før forhandlingene startet, var hvorvidt lønnstillegg skulle gis til hele grupper eller kun til enkeltpersoner. Dette viste seg også å være et av de mest konfliktskapende problemene under selve forhandlingene.

Gjennomføring og resultater

- Åtti prosent av kommunene peker på at kravene som ble presentert av arbeidstakerorganisasjonene hovedsakelig var gruppekrav. Dette var forventet, ettersom lærerorganisasjonene hadde stilt seg negative til å forhandle om enkeltpersoner. Likevel svarer fem prosent av primærkommunene og tolv prosent av fylkeskommunene at kravene i disse kommunene hovedsakelig var individuelle. En ganske stor andel kommuner svarer også at kravene var en blanding av gruppekrav og individuelle krav.
- Kravene fra arbeidstakerorganisasjonene var realistiske i forhold til pottens størrelse, mente kommunene, og over halvparten av kommunene oppga at kravene i stor grad var prioritert.
- På spørsmål om hvilke prioriteringer som var viktig for arbeidsgiver i de preliminære forhandlingene for undervisningspersonale, svarer nesten alle kommunene at de har prioritert å heve enkeltfunksjoner for å styrke utviklingsarbeidet i skolen. Litt over halvparten av kommunene legger også stor vekt på å prioritere enkeltpersoner, både av hensyn til å rekruttere, og av hensyn til å styrke motivasjonen. Flere fylkeskommuner enn primærkommuner oppgir at prioritering av enkeltpersoner var viktig for arbeidsgiver. Kommuner hvor leder av utdannings-etaten ledet forhandlingene, prioriterte enkeltpersoner i langt mindre grad enn kommuner med andre forhandlingsledere.
- Ser vi på resultatet av forhandlingene, finner vi at det virkemiddelet som ble hyppigst brukt, var å gi tillegg etter B-tabellen (90 prosent). Dette er lønnstillegg i små trinn, som kommer i tillegg til det lønnstrinnet arbeidstakeren har i hovedlønnstabellen. Blant fylkeskommunene var det imidlertid mest vanlig å gi regulære lønnstrinn etter hovedlønnstabellen. De gruppene som oftest ble høyt prioritert, var klassestyrere (82 prosent av kommunene) og innehavere av samlingsstyrerfunksjonen (50 prosent). I rundt 30 prosent av kommunene ble undervisningspersonale og IKT-ansvarlige høyt prioritert.

- Lønnstillegg ble gitt både til enkeltpersoner og til grupper, det vil si til alle i samme situasjon. Flere fylkeskommuner enn primærkommuner ga tillegg til enkeltpersoner, og ansvar var den hyppigste brukte begrunnelse for å gi individuelle tillegg (24 prosent av kommunene). Det var også den hyppigst brukte begrunnelsen totalt sett for å gi lønnstillegg (70 Prosent). For øvrig var antallet elever i klassen og det å ha veiledningsoppgaver, begrunnelser som ble ofte brukt.
- I mange kommuner kom ikke partene til enighet, og forhandlingene resulterte i brudd. I 17 prosent av primærkommunene og i 39 prosent av fylkeskommunene ble det brudd. Den viktigste årsaken til brudd som kommunene oppgir, var uenighet om bruk av kriterier for å gi lønnstillegg. Også uenighet om bruk av tillegg til enkeltpersoner, hadde stor betydning for bruddet i mange kommuner. Seksti prosent av kommunene som hadde brudd mente det hadde svært stor eller nokså stor betydning for bruddet, at forhandlingene var preliminære og skulle slutføres av partene sentralt i KUF.

Vurderinger av det preliminære oppgjøret og forhandlingsordningen

- Nærmere 75 prosent av kommunene svarer at de i stor grad eller nokså stor grad fikk gjennomslag for sin lønnspolitikk eller prioriteringer i forhandlingene. I dette svaret spiller trolig forventningene en rolle. Kommuner der leder av undervisningsetaten ledet de preliminære forhandlingene, var blant dem som var mest tilfreds. Det var også disse kommunene som oftest avsto fra å gi individuelle tillegg i forhandlingene.
- Til tross for at kommunene mener de fikk gjennomslag for sine prioriteringer, ga svært mange kommuner uttrykk for at de var lite tilfreds med den forhandlingsordningen som var etablert for de preliminære forhandlingene. Hele 50 prosent av kommunene svarer nei på spørsmål om de mener de lokale lønnsforhandlingene for undervisningspersonale bør fortsette i sin nåværende form. Flere kommuner pekte på det uheldige i at den formelle godkjenningen av forhandlingsresultatet av de sentrale partene i departementet fungerte som en ankeinstans eller åpen bakdør, og svekket trykket på de lokale partene for å oppnå enighet.
- Forhandlinger helt fri for konflikter er det neppe verken mulig eller ønskelig å oppnå. Resultatene av de preliminære forhandlingene for undervisningspersonale må ses i lys av at det var første gang de ble gjennomført. Dersom partene lokalt i kommunene arbeider med utvikling av en lokal lønnspolitikk for disse gruppene, og partene sentralt foretar tilpasninger for å forenkle gjennomføringen av forhandlingene, kan trolig flere av de vanskelighetene man sto overfor i 2000 overvinnes.