

Kristine Nergaard og Arne Pape

Dagens system for lønnsfastsettelse

En diskusjon av prosedyrer og nivåer

NAVO-prosjektet: Framtidens systemer for lønnsfastsettelse

Kristine Nergaard og Arne Pape

Dagens system for lønnsfastsettelse

En diskusjon av prosedyrer og nivåer

NAVO-prosjektet: Framtidens systemer for lønnsfastsettelse

© Forskningsstiftelsen Fafo 1997
ISSN 0804-5135

Innhold

1 Innledning 5

2 Trekk ved lønnsfastsettelsen i norsk arbeidsliv	6
A. Kollektive avtaler eller individuell lønnsfastsettelse	6
B. Sentral eller lokal lønnsfastsettelse	6
Bedriftsbasert lønnsystem, landsomfattende tariffavtale og sentralt reguleringsystem	8
3 Bedriftenes lønnsystemer	9
Fastlønn i forhold til variabel lønnsystemer eller bevegelig lønn	9
Differensering i fastlønnsystemer	10
Arbeideravtaler	11
Funksjonæravtaler	11
4 Tariffavtalene	13
Hvor langt regulerer tariffavtalene lønnsnivå og lønnsystem?	14
Lønnsregulering i arbeideroverenskomster	14
Funksjonæravtaler	14
Offentlig sektor	14
Hvordan påvirker tariffavtalene de lokale lønnsystemene?	15
6. Reguleringsystemet på sentralt nivå – et stabilt element	17
7. Systemet for lønnsfastsettelse – endringstrekk og utfordringer	19
Jo høyere opp i beslutningssystemet – jo mer stabilt?	19
Hvilke drivkrefter kan utfordre dagens system for lønnsdannelse?	21
A. Utfordring av dagens institusjonelle rammeverk	21
B. Strukturelle endringer påvirker det sentrale institusjonelle rammeverket og dagens tariffavtalestruktur	22
C. Dagens landsdekkende tariffavtaler mister sin funksjon.....	23
D. Lønnsystemene endres i så stor grad at den norske modellen endres innenfra	23

1 Innledning

Måten norske lønntakere får sin lønn fastsatt på, varierer betraktelig. Dette gjelder både hvilke institusjoner som påvirker lønnsdannelsen og hvilke kriterier som gjelder for lønnsnivå og lønnsforskjeller.

Nivået for lønnsfastsettelse varierer sterkt. En god del grupper får lønna bestemt gjennom sentrale tarifforhandlinger mellom landsomfattende organisasjoner, der mulighetene for lokale forhandlinger eller individuell variasjon er liten. Andre får den lønn som arbeidsgiver fastlegger, uten at det er lokale eller sentrale fagforeninger inne i bildet. I mange tilfeller kan lønnsfastsettelsen beskrives som en mellomting mellom disse ytterpunktene; det foregår forhandlinger eller drøftinger både lokalt og sentralt.

Også når det gjelder *kriterier for lønnsinnplassering og lønnsforskjeller* finner vi betydelige forskjeller mellom bedrifter, sektorer og yrkesgrupper. Yrkeserfaring, utdanning, innsats, resultat og ansvar er kriterier som ofte inngår i lokale lønssystemer. Hvilke kriterier som brukes i det enkelte tilfellet, og hvordan kriteriene operasjonaliseres varierer imidlertid. Hvor stor frihet de lokale partene har til selv å velge kriterier varierer mellom ulike avtaleområder.

Lønnsfastsettelsen på den enkelte bedrift eller virksomhet påvirkes både av hva slags lønssystem bedriften anvender, hvilken tariffavtale som gjøres gjeldende og av rammeverket for lønnsfastsettelse på sentralt nivå. I utgangspunktet kan man si at Norge har et forholdsvis sentralisert system for lønnsforhandlinger. Landsomfattende organisasjoner og landsomfattende tariffavtaler betyr mye sammenliknet med mange andre land. Samtidig vil den enkelte bedrift (enten partene i fellesskap eller bedriftsledelsen) kunne ha betydelige valgmuligheter når det gjelder valg av lønssystem.

2 Trekk ved lønnsfastsettelsen i norsk arbeidsliv

A. Kollektive avtaler eller individuell lønnsfastsettelse

Det finnes ingen total oversikt over hvor mange norske arbeidstakere som får sin lønn fastsatt gjennom kollektive avtaler (tariffavtaledekning). Organisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversida offentliggjør stort sett bare tall over medlemmer eller medlemsbedrifter, og vi vet at organisasjonene på begge sider har medlemmer som ikke omfattes av tariffavtale. Samtidig vil tariffavtaler dekke flere enn organisasjonsmedlemmene; dels gjennom at arbeidstakerorganisasjonene inngår avtaler med frittstående arbeidsgivere og dels ved at tariffavtaler gjøres gjeldende også for de ansatte som ikke er medlem av en arbeidstakerorganisasjon.

Spørreundersøkelser blant arbeidstakere gir et inntrykk, om enn noe omtrentlig, av tariffavtaledekningen i Norge (tabell 1). Både i 1989 og i 1996 oppga om lag tre fjerdedeler av arbeidstakerne at de er dekket av tariffavtale. I offentlig sektor vil alle arbeidstakere være dekket av hovedtariffavtalene for statlig og kommunal sektor.¹ I privat sektor oppgir om lag 40 prosent av arbeidstakerne at de enten ikke har avtale eller at lønna fastsettes gjennom en individuell avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

Å undersøke tariffavtaledekning gjennom spørreundersøkelser blant arbeidstakere medfører en viss usikkerhet; dels fordi ikke alle vil kjenne til hvordan lønna formelt fastsettes, dels fordi man vil finne ulike kombinasjoner av tariffavtale og individuelle tillegg. Forsøk på å kartlegge avtaledekning ut fra medlemstall i arbeidsgiverorganisasjoner tyder på at dekningsgraden i privat sektor er noe lavere, anslagsvis 56–58 prosent.²

Tabell 1 Tariffavtaledekning Norge. Spørreundersøkelse blant arbeidstakere. 1989 og 1996.

	1989	1996
Alle arbeidstakere		
Tariffavtale, i alt	74	77
Privat sektor, tariffavtale	38	36
Offentlig sektor, tariffavtale	36	41
Privat sektor, individuell avtale eller ingen avtale	26	23
Total	100	100
Privat sektor		
Tariffavtale	59	60
Ikke tariffavtale	41	40
Total	100	100

Kilde: Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989 og Samordnet leverkårsundersøkelse 1996.

B. Sentral eller lokal lønnsfastsettelse

Som vi skal komme tilbake til senere i dette notatet dominerer de landsomfattende tariffavtalene det norske forhandlingssystemet. At om lag tre fjerdedeler av lønnsstakerne får sin lønn fastsatt

¹ Begge år har vi forutsatt at alle ansatte i offentlig sektor dekkes av tariffavtale. I 1989 fikk også ansatte i offentlig sektor - spørsmål om dette; og 98 prosent oppga at lønna ble regulert av tariffavtale.

² Torgeir A. Stokke. 1996. *Estimering av tariffavtaledekningen i Norge – strategier og foreløpige makrotall*. Det strategiske instituttprogrammet på Fafo. Fafo-notat 1996:8.

gjennom kollektive avtaler betyr derfor at det norske systemet for lønnsfastsettelse både er kollektivt basert og sentralisert. Samtidig vil landsomfattende avtaler i mange tilfeller åpne opp for lokale forhandlinger og bedriftsvis lønnsystemer. Dette gjelder først og fremst i privat sektor, der flertallet av de landsomfattende tariffavtaler forutsetter lokale forhandlinger eller drøftinger eller individuelle tillegg. Men også i offentlig sektor har man de senere år innført lokale forhandlinger.

For grupper med kollektive avtaler er det i det norske systemet lite relevant å spørre om disse er sentrale *eller* lokale avtaler – det sentrale nivået spiller en rolle i de aller fleste avtaler. Det er derimot interessant å spørre om man har adgang til lokal/bedriftsvis lønnsfastsettelse. De tre hovedgruppene lønnstakere fra tabell 1 (ansatte i privat sektor med tariffavtale, ansatte i privat sektor med individuell avtale/ingen avtale og ansatte i offentlig sektor) fikk oppfølgingsspørsmål om hvordan lønna fastsettes.³ Spørsmålene kan brukes til å gruppere lønnstakerne etter om lønna fastsettes sentralt eller om det også åpnes for en lokal lønnsfastsettelse. Ut fra disse indikatorene kan vi anslå hvor mange arbeidstakere som per i dag omfattes av lokale forhandlinger eller bedriftsvis lønnsfastsettelse (tabell 2).⁴

Tabell 2 Omfang av lokal lønnsdannelse. Privat sektor og offentlig sektor. 1996. Prosent.

	Bare sentrale beslutninger	Lokale forhandlinger eller bedriftsvis beslutninger
Privat sektor		
Kollektiv avtale		
Bare sentrale forhandlinger	20	-
Lokale forhandlinger	-	40
Ikke kollektiv avtale		
Følger lønnsnivået i bransjen automatisk	6	-
Forhandler med arbeidsgiver	-	17
Arbeidsgiver avgjør ensidig	-	17
Totalt privat sektor	26	74
Offentlig sektor		
Ikke foreslått til lokale tillegg	34	-
Foreslått til lokale tillegg, ikke fått disse	-	30
Foreslått til lokale tillegg, fått disse	-	36
Totalt offentlig sektor	34	66

Kilde: Samordnet leverkårsundersøkelse 1996.

Vi ser at om lag tre fjerdedeler av lønnstakerne i privat sektor på en eller annen måte vil komme i berøring med lokale forhandlinger, lokale lønnsystemer eller bedriftsbasert lønnsfastsettelse. I offentlig sektor oppgir to tredjedeler av lønnstakerne at de har vært foreslått til lokale tillegg de siste to årene; og av disse har ett flertall fått tilleggene. Samlet betyr dette at *potensialet* for en lokal lønnspolitikk er tilstede både i privat og offentlig sektor. Dette behøver imidlertid ikke å bety at den lokale lønnsfastsettelsen gjennomgående er systematisk, strategisk eller original for bedriften.

³ Spørsmålene i 1996-undersøkelsen vedrørende tariffavtaledekning ble stilt på oppdrag av Fafo, og ble utarbeidet i forbindelse med den delen av det strategiske instituttprogrammet på Fafo som omhandler arbeidsmarkedets kollektive aktører.

⁴ Her velger vi noe ulik definisjon. I privat sektor spør vi om muligheten er tilstede. I offentlig sektor omfatter adgangen til lokale forhandlingene i prinsippet alle som dekkes av tariffavtalen, og her undersøker vi om arbeidstakeren har vært i direkte berøring med de lokale forhandlingene de to siste årene (foreslått til og/eller fått tillegg).

Bedriftsbasert lønssystem, landsomfattende tariffavtale og sentralt reguleringsystem

Gjennomgående vet vi lite om hva som ligger til grunn for bedriften eller de lokale partenes valg av lokalt lønssystem og/eller kriterier for lønnsnivå og lønnsdifferensiering. Den lokale lønns politikken kan varieres fra å bestemme seg for å følge en sentral avtale til å selv å utvikle egne lønssystemer basert på bedriftens strategier og behov. Selv om 75 prosent av arbeidstakerne omfattes av systemer som åpner opp for at bedriften selv kan bestemme kriterier for lønnsfastsettelse, vil et flertall av disse påvirkes av både den gjeldende tariffavtalen (som oftest er en landsomfattende avtale) og det sentrale rammeverket for lønnsfastsettelse (bl.a organisasjoner, institusjoner, lovverk og samarbeidsrelasjoner). Vi vil derfor i den videre drøftingen kort ta for oss de tre nivåene som påvirker den mer strukturerte lønnsfastsettelsen i norsk arbeidsliv; *lønssystemene* (del 3), *tariffavtalestrukturen* (del 4) og *rammeverket på sentralt nivå* (del 5). Avslutningsvis trekker vi kort opp noen synspunkter på hva som kan føre til endringer i dette systemet (del 6).

3 Bedriftenes lønssystemer

Innledningsvis kan man stille spørsmål om hva et lønssystem er, og om (og hvordan) dette kan skilles fra bedriftens lønnspraksis. En måte å avgrense et lønssystem på er å stille ulike krav til formalitet før en lønnspraksis benevnes et lønssystem. Ett minimumskrav kan være at et lønssystem inneholder regler for lønnsfastsettelse (prosedyre) og prinsipper for eventuelle lønnsforskjeller. Andre krav kan være at systemet er nedfelt skriftlig, at systemet dekker alle ansatte eller ansatte i bestemte kategorier, at det praktiseres over et noe lengre tidsrom, at reglene praktiseres likt overfor alle som dekkes (forutsigbarhet) osv. Her vil vi ikke gå nærmere inn på hvordan lønnsystem kan defineres (og eventuelt avgrenses fra en mer tilfeldig lønnspraksis), men heller gå nærmere inn på det vi oppfatter som viktigst i en diskusjon om lønssystemer/lokal lønnsfastsettelse; nemlig prinsipper for bestemmelse av *lønnsnivå* og *bedriftsinterne lønnsforskjeller*.

Fastlønn i forhold til variabel lønssystemer eller bevegelig lønn

I Norge i dag har flertallet av arbeidstakerne fastlønn. Det argumenteres likevel for at ulike variabel lønssystemer er på framvekst. NHO oppfordrer også sine medlemsbedrifter til å innføre slike systemer, nå sist i forbindelse med 1997-oppgjøret. For bedriftene har variabel lønssystemene to fordeler. For det første knyttes lønnsutbetalingene opp til produktivitet, produksjonsmengde eller økonomisk resultat. For det andre kan slike systemer bidra til økt effektivitet eller produktivitet ved at de fungerer som en spore til økt innsats eller «riktig» innsats. Dette siste argumentet (incentivvirkningen) benyttes ofte når slike lønssystemer diskuteres og anbefales. I den internasjonale litteraturen finnes det mange eksempler på at det å innføre et incentivelønnsystem på kort sikt fører til økt innsats. I Norge er det imidlertid begrenset forskning på hvordan denne incentiveffekten oppnås, og hvor sterk og langvarig den er.

Man finner en rekke ulike variabel lønssystemer; disse spenner fra stykkakkord til komplekse systemer knyttet til budsjettmål. Enheten som inngår i systemet varierer fra den enkelte arbeidstaker til alle ansatte i ett konsern. I dag vil nok flertallet av nye resultatlønssystemer være produktivitets- eller resultatbaserte bonusordninger. I de aller fleste tilfeller utgjør de bevegelige tilleggene bare en mindre del av lønnsutbetalingen, dvs at fast times- eller månedslønn kombineres med bonus eller resultatlønn.

NHOs egne tall tyder på at slike lønssystemer er ganske vanlig blant mellomstore/store virksomheter; mellom 40 og 50 prosent av respondentene i NHOs lønnsystemundersøkelse hadde slike lønssystemer.⁵ Det vanlige er at resultatlønn/bevegelig lønn enten dekket alle ansatte eller operatører/arbeidere. Også innen varehandelen rapporteres det om økt framvekst av bonusordninger; HKs undersøkelse fra 1996 viser at mellom 30 og 40 prosent av klubbene i varehandelen har forhandlet fram bonusavtaler. Det samme gjelder 20 prosent av klubbene i industrien (HK-nytt).

⁵ NHO har undersøkt omfanget av ulike lønssystemer i medlemsbedriftene i to undersøkelser fra 1993 og 1995. Det foreligger ikke noen skriftlig rapport fra NHO, men tallene er bl.a presentert i *Samfunnsnotat nr 11/97* (Landsorganisasjonen i Norge). Undersøkelsen omfatter NHO-bedrifter med minst 20 ansatte.

Spørreundersøkelser blant arbeidstakerne gir klart lavere anslag på resultatlønn/bevegelig lønn, og viser heller ikke at omfanget av slike systemer har endret seg vesentlig de siste seks sju årene.

Tabell 3 Omfang av lønssystemer med bevegelig lønn (spørreundersøkelser blant arbeidstakere). Privat sektor.

	1989	1993	1996
Ren fastlønn	88	86	86
Fastlønn kombinert med bonus	5	6	11
Andre variabel lønssystemer (bl.a akkord)	6	8	3

En spørreundersøkelse fra 1996 viser at knapt 8 prosent av arbeidstakerne totalt – eller 12 - prosent av ansatte i privat sektor – oppgir at de har en eller annen form for bevegelig tillegg ut-over fastlønn. Andelen med bonus har gått noe opp fra 1989 til 1996, mens andelen med andre typer bevegelig lønn synes å ha gått noe ned.

Andelen med bevegelig lønn er høyere i industrien enn i andre deler av privat sektor. Undersøkelsen fra 1993 viser at om lag 20 prosent av arbeidstakerne i industribedrifter (25 prosent av arbeiderne) med minst 20 ansatte hadde en eller annen form for bevegelig lønn, akkordsystemer inkludert. Tallene fra NHOs undersøkelse, slik de er presentert, gir ikke opplysninger om hvor mange ansatte som har slike systemer. Svært omtrentlige anslag fra vår side kan tyde på at minst 35 prosent av lønnsstakerne i de bedrifter som svarte på 1995-undersøkelsen har variable tillegg, og at andelen blant arbeidere (operatører) er høyere.

Det kan være flere årsaker til at man får såpass ulike svar på spørsmålet om resultatlønn/bonus. For det første vil det kunne være svakheter med spørsmålsformuleringen i begge undersøkelsene. Man kan forvente at dette særlig slår ut når det gjelder arbeidstakernes egenrapportering av ulike typer bevegelig lønn som betales ut sjelden, for eksempel halvårlig eller årlig. Det kan også være spørsmål om hvordan man definerer systemer hvor arbeidstakere har en eller annen form for «incentiv» eller belønning knyttet til arbeidsinnsatsen, for eksempel ulike typer engangsbonus, julegratiale, aksjeeie eller overskuddsdeling. Det er uklart hvor mye av dette som fanges opp i NHOs undersøkelse, men det er sannsynlig mye av denne type ordninger ikke fanges opp i undersøkelsen blant arbeidstakere.

Differensering i fastlønnssystemer

Rene fastlønnsprinsipper omfatter også ulike prinsipper for lønnsdifferensiering. Vanlige prinsipper er for eksempel

- yrkeserfaring, ansiennitet,
- kvalifikasjoner, utdanning, kompetanse
- krav til arbeidet/arbeidets vanskelighetsgrad
- grad av ulempe i arbeidet
- arbeidets utførelse

Det finnes også kriterier som antakelige er mindre vanlige, for eksempel:

- kreativitet/initiativ
- samarbeidsevne

Lønnssystemer kan grupperes etter hvor *enkle eller komplekse* de er. Man finner både komplekse systemer man søker å måle differensieringsprinsipper nøyaktig eller vitenskapelig og systemer med enkle prinsipper som angir lønnsforskjeller etter kompetanse (fagarbeidertillegg) eller ansiennitetsstiger. De ulike prinsippene for lønnsfastsettelse vil også kunne grupperes etter hvor *objektive eller målbare* de er ved iverksettning og vedlikehold; systemer basert på ansiennitet eller klart definerede arbeidsoppgaver er eksempler på forholdsvis objektive eller rutinemessige mål, mens for eksempel kreativitet eller samarbeidsevne krever mer anvendelse av skjønn både ved operasjonalisering og anvendelse.

En grov inndeling av lønnssystemer kan være som i figur 1.

Figur 1. Typologisering av lønnssystemer

	Enkle systemer (få og tradisjonelle kriterier)	Komplekse systemer (sammensatte kriterier)
Objektive mål	A Tradisjonelt system for arbeidere i industrien	C Systematisk arbeidsvurdering, sammensatte kompetansemål
Skjønnbaserte mål	B «Formanns-vurdering»	D «Nye» lønnssystemer med elementer av dyktighetsvurdering/individuelle tillegg på basis av måloppnåelse etc

Arbeideravtaler

De tradisjonelle «industriarbeidersystemene» kan plasseres i rute A; med fagarbeidertillegg, tradisjonelle «ulempetillegg» og en enkel ansiennitetsstige. Denne type lønnssystemer revideres vanligvis gjennom lokale forhandlinger eller drøftinger, og mulighetene for å gi individuelle tillegg er vanligvis små.⁶

Endres så disse tradisjonelle lønnssystemene, og i hvilke retning? En antakelse (som ut fra dagens empiri ikke lar seg teste), er at lønnssystemene i mer tradisjonelle bransjer kanskje ikke forandrer seg så mye som man kunne forvente ut fra den markedsføring som drives for behovet for «nye» lønnssystemer med stor grad av ensidig beslutningsmyndighet hos arbeidsgiver. Mulige utviklingstrekk vil likevel kunne gå i retning av mer sammensatte mål (for eksempel basert på etter- og videreutdanning eller arbeidsoppgaver/ansvar) og mer skjønnbasert vurderinger av arbeidsinnsats gjennom medarbeidersamtaler.

Funksjonæravtaler

De typiske lønnssystemene for arbeidere i industrien kan betegnes som enkle og kollektive. Typiske industriarbeideravtaler omfatter imidlertid under 200 000 arbeidstakere, eller godt under 20 prosent av arbeidstakerne i privat sektor. I tillegg kommer andre tradisjonelle arbeideroverenskomster, bl.a byggfagene og en del områder som hotell- og restaurantbransjen og privat transport (resten av NHO-området).

Hva kjennetegner så lønnssystemene i resten av privat sektor, dvs ulike typer industri-funksjonærer og ansatte i tjenesteytende næringer? Man kan iallfall dele den resterende delen av privat sektor i følgende områder:

- Lavere funksjonærer/arbeidere i tradisjonell tjenesteytende virksomhet
- Lavere funksjonærer i tradisjonell vareproduksjon

⁶ Noen avtaler har åpning for at det kan i spesielle situasjoner kan gis ekstra tillegg eller at personer kan flyttes ut av regulativet. Intensjonen ved slike bestemmelser er at disse bare unntaksvis skal benyttes.

- Høyere funksjonærer i tradisjonelle virksomheter
- Ansatte i «nye» virksomheter/bransjer uten tradisjoner med kollektiv lønnsfastsettelse

Man vil finne både varierende grad av kollektiv lønnsfastsettelse og ulik praksis når det gjelder lønssystemer. Vi vet ikke så mye om hvilke *lokale* lønssystemer som brukes for disse gruppene, selv om de fleste landsomfattende tariffavtaler vil inneholde normallønnsatser for lavere og midlere funksjonærer. Avtalene åpner for – og oppfordrer i mange tilfeller også til – individuelle tillegg. I en del tilfeller skjer dette gjennom mer systematisk oppbygde lønssystemer, for eksempel ulike typer for stillingsvurdering eller dyktighetsvurdering.

Selv om vi ikke har noen detaljkjennskap til de lokale lønssystemene som anvendes for funksjonærgruppene i privat sektor, har vi et visst innblikk i tariffavtaleforhold. Jo høyere sosial status; jo større sjanse er det for at funksjonærer får sin lønn fastsatt utenom tariffavtale (tabell 4).

Tabell 4 Tariffavtaleforhold etter sosial status. Privat sektor 1996. Prosent

	Kollektiv avtale			Total	N
	Bare sentrale		Individuell		
	forhandlinger	Lokale forhandlinger			
Arbeidere	23	54	22	101	330
Funksjonærer; laveste nivå	49	21	29	99	126
Funksjonærer, midlere nivå	19	35	46	100	357
Funksjonærer, høyeste nivå	11	31	58	100	259

Kilde: Samordnet levekårsundersøkelse. 1996

Lønnsfastsettelsen for midlere/høyere funksjonærer skjer langt oftere utenfor tariffavtalesystemet enn det man finner for lavere funksjonærer og arbeidere. Blant den om lag firedelen av lønnstakerne i privat sektor som klassifiseres som høyere funksjonærer, oppgir over halvparten at deres lønn fastsettes utenom tariffavtalesystemet. Det er også betydelige forskjeller mellom ulike typer funksjonærer når det gjelder medlemskap i arbeidstakerorganisasjoner og disses rolle i lønnsfastsettelsen. Organisasjonene har tradisjonelt spilt en mer fremtredende rolle i lønnsfastsettelsen for tekniske funksjonærer og ingeniører enn for merkantile funksjonærer.⁷ De sentrale overenskomstene for arbeidsledere knytter lønna eksplisitt opp til lønnsnivået for arbeiderne, mens ingeniøroverenskomstene bare fastlegger at det skal forekomme drøftinger av lønn. Men også for disse gruppene vil ulike typer lønnsstatistikk og gjennomsnittsbetraktninger gjøre seg gjeldende.

I bransjer med mindre langvarige tradisjoner for tariffestede lønssystemer (for eksempel databransjen) vil man nok mer gjennomgående finne prinsipper for lønnsfastsettelse som likner det man finner midlere og høyere funksjonærer.

⁷ Ett unntak er bank- og forsikringsbransjen som har den høyeste organisasjonsgraden i privat sektor, og der arbeidstakerorganisasjonene spiller en betydelig rolle i lønnsfastsettelsen.

4 Tariffavtalene

Innen det sentrale rammeverket kan organisasjoner på begge sider inngå tariffavtaler som blant annet regulerer lønnsnivå, lønnsystemer, arbeidsvilkår og aspekter ved samarbeidsforholdet mellom partene. Anslagsvis finnes det mellom 400 og 500 tariffavtaler som inngås mellom arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner. Antallet blir betydelig lavere hvis vi begrenser oss til avtaler som gjelder en hel bransje eller en sektor og som inngås av organisasjoner på begge sider. Disse spenner fra avtaler som gjelder for et hundretalls ansatte, – for eksempel omfatter overenskomsten for sprengstoffindustrien om lag 250 arbeidere, og avtalen for fjørfeslakteriene knappe 100 – til hovedtariffavtalen i kommunesektoren som dekker om lag 350 000 arbeidstakere. I tillegg kommer et fåtall hovedavtaler, som regulerer samarbeidsforholdene mellom partene.

I offentlig sektor har stat og kommune hver sin hovedtariffavtale, som omfatter alle ansatte i sektoren. I statlig sektor vedtar Stortinget tariffavtalen, og gjør denne gjeldende for alle ansatte. Også i kommunal sektor gjøres avtalen gjeldende for alle ansatte. For en del år tilbake hadde man i kommunal sektor ulike lønnsnivåer og avtaler for forskjellige typer kommuner (bykommuner og herredskommuner); men disse ble etter hvert samlet til en felles kommunal tariffavtale. I dag er det bare Oslo kommune som har egen avtale. Man har riktignok ved enkelte anledninger hatt ulike tariffavtaler for ulike grupper, men dette har bare vært tilfelle for kortere perioder.

De fleste landsomfattende tariffavtaler i privat sektor dekker en *bransje* eller en *sektor*. Dette avspeiles også av arbeidsgiverorganiseringen; NHOs landsforeninger er inndelt etter bransje. Enkelte tariffavtaler gjelder en *yrkesgruppe* eller *utdanningsgruppe*; for eksempel merkantile funksjonærer, arbeidsledere eller ingeniører. Andre tariffavtaler dekker bedrifter med en spesiell eiertilknytning; NAVO-området et åpenbart eksempel. Det samme gjelder for eksempel bedrifter organisert i SamFo (tidligere Den kooperative tarifforeningen) og APO (som for eksempel organiserer private sykehus, barnehager etc, dvs virksomheter som grenser til offentlig tjenesteyting). Det er også en del arbeidsgivere som ikke er organisert, men som har inngått avtaler der man skal «følge» den aktuelle tariffavtalen for bransjen. LO-forbund vil for eksempel ha avtaler der de relevante bransjevise overenskomster gjøres gjeldende.

Det finnes også tariffavtaler som bare dekker én bedrift eller ett konsern – og som heller ikke er bundet opp til sentrale avtaler verken formelt eller uformelt. En del av disse er forholdsvis omfattende, dette gjelder for eksempel konsernavtaler som dekker så store enheter at de nærmest kan betegnes som bransje, for eksempel Hydro, Hydro Aluminium og Elkem. Også andre bedrifter har egne avtaler med de aktuelle arbeidstakerorganisasjonene. Noen av disse hører vi en del om, iallfall når det forhandles. For en del år siden gjaldt dette Vinmonopolet. Det samme gjelder vel fortsatt for eksempel SAS. Bedriftsvise avtaler utgjør imidlertid ikke noen viktig del av avtalestrukturen når det gjelder antall lønntakere⁸, og vi vet heller ikke så mye om hvordan disse avtalene fungerer. I en del tilfeller vil imidlertid bestemmelsene i de bransjevise avtalene spille såpass beskjeden rolle at lokale avtaler/lønnsystemer de facto fungerer som en bedriftsbasert tariffavtale – om enn uten streikerett.

⁸ I spørreundersøkelsen fra 1996 var «avtalen omfatter bare denne virksomheten» ett svaralternativ, og det var bare mellom tre og fire prosent av de ansatte i privat sektor som valgte dette svaralternativet.

Hvor langt regulerer tariffavtalene lønnsnivå og lønssystem?

Selv om den kollektive lønnsfastsettelsen i form av tariffavtaler rekker vidt i norsk arbeidsliv, vil tariffavtalene variere betydelig i hva som reguleres – og hvordan. Her er vi først og fremst interessert i sammenhengen mellom sentrale tariffavtaler (dvs tariffavtaler som revideres med konfliktrett) og den lønnsfastsettelse som foregår på bedriftene. Man finner imidlertid betydelig variasjon mellom privat og offentlig sektor. I offentlig sektor er det sterkt overlapp mellom tariffavtalebestemmelser og det lønssystemet som anvendes på bedriften. Offentlige virksomheter har med andre ord begrenset frihet til selv å velge lønnsnivå eller system for lønsdifferensiering.

I privat sektor er forholdet mellom tariffavtale og lønssystem et annet, og svært variert. Noen avtaler regulerer lønssystemene like strengt som i offentlig sektor; avtalene for operatører i Nordsjøen regulerer antakelig den lokale lønsdannelsen strengere enn det man finner i stat og kommune. Bakgrunnen for innføring av denne type lønssystem var de mange konflikter i Nordsjøen kombinert med en lite koordinert arbeidsgiverpart og en situasjon der lønnskostnadene utgjorde en liten andel av totale utvinningskostnader. På den annen ytterlighet finner vi funksjonæravtaler der lønnsnivå overhodet ikke er berørt. Ett eksempel er avtalen mellom NHO og Juristforbundet – som består av fire paragrafer. Heller ikke avtalene mellom NHO og ingeniørorganisasjonene NIF og NITO regulerer lønnsnivå; her er det bare formuleringer om at lønnsnivået skal drøftes årlig.

Lønsregulering i arbeideroverenskomster

Den første landsomfattende tariffavtalen i Norge var verkstedsoverenskomsten – en avtale som i dag har mange fellestrekk med den opprinnelige avtalen fra 1907. Denne har dannet grunnlaget for en rekke av de *minstelønnsavtaler* som gjelder innen industrien – og inneholder i dag to sentrale elementer når det gjelder lokal lønsdannelse; en minstandard og en garantidel. Ut over dette er det opp til partene på den enkelte bedrift å forhandle om lønnsnivå og lønssystem. Enkelte bransjer har valgt en annen type avtale; *normaloverenskomstene*. Opprinnelig skulle man her ikke ha lokale lønsforhandlinger – eller drøftinger. Skillet mellom normaloverenskomster og minstelønnsavtaler er imidlertid uklart, og i dag kan man hevde at det er mer hensiktsmessig å skille mellom avtaler med og uten lokal lønsdannelse. Den siste delen omfatter ikke noen stor andel av LO/NHO-området – iallfall ikke om man unntar en tredje type avtale, nemlig de områdene som har *sentrale akkorder*. Dette gjelder særlig to områder; byggfagene og elektroinstallasjonsvirksomhet. Normaloverenskomster uten lokal lønsdannelse finner vi blant annet innen transportvirksomhet, hotell- og restaurantvirksomhet, renholdsbedrifter, deler av næringsmiddelindustrien og tekoindustrien. Noen av disse praktiserer også ulike typer lønssystemer med bevegelig lønn, for eksempel akkord (teko-bransjen) eller provisjonslønn (servitører innen hotell- og restaurant).

Funksjonæravtaler

Går vi over til *funksjonæravtalene* finner vi gjennomgående at avtalene gir arbeidsgiver større frihet til å fastsette lønnsnivået – i iallfall i prinsippet. Funksjonæravtalene spenner imidlertid fra arbeidslederavtalene som kopler lønnsnivået for arbeidsledere til lønnsnivået for dem de skal lede, via avtalen for kontorfunksjonærer mellom LO og NHO, der det settes en minstelønn, til ingeniøravtalene mellom NIF/NITO og NHO som bare inneholder prosedyreregler for hvordan lønn skal drøftes.

Offentlig sektor

I *offentlig sektor* har de sentrale tariffavtalene tradisjonelt lagt langt sterkere føringer på virksomhetenes lønssystemer enn i privat sektor. Dette kan skyldes ulike forhold, men det er klart at denne sektoren har vært mer skjermet for ulike typer markedssvingninger. Fram til for om lag 10 år siden hadde man ikke tariffavtaler som åpnet for lokal tilpasning i det hele tatt; med unntak av de

tilpasninger som skjedde gjennom det som internt var kjent som Vb (fem B) forhandlinger. I den senere tid er lønssystemet i offentlig sektor også blitt mer fleksibelt; man har alternative innplasseringer og lederstillinger er tatt ut av regulativet. De lokale pottene som avsettes i de sentrale oppgjørene er ikke så store, men stadig flere offentlig ansatte kommer i berøring med lokale forhandlinger. Dette kan skje ved at fagforeningene foreslår at grupper eller enkeltpersoner skal prioriteres når de lokale pottene fordeles. Arbeidsgiver vil også kunne prioritere bestemte personer eller grupper. Så langt synes det å variere betraktelig hvordan organisasjonene forholder seg til det mer individuelle elementet i disse lønnsforhandlingene; noen vil foreta reelle prioriteringer mellom medlemmene mens andre foreslår hele grupper. Man finner også variasjoner mellom ulike deler av offentlig sektor – og mellom ulike organisasjoner – i *hvordan* de «lokale» forhandlingene faktisk skjer. I mange statlige etater foregår disse forholdsvis sentralt; for eksempel på virksomhetsnivå. I andre virksomheter er disse flyttet lengre ned. Praksis vil bl.a variere med arbeidstakerorganisasjonenes ønsker; i en del organisasjoner har det vært skepsis til å desentralisere lokale forhandlinger til under virksomhetsnivå.

Hvordan påvirker tariffavtalene de lokale lønssystemene?

Det er stor forskjell mellom ulike tariffavtaler i hvordan de regulerer lokale lønssystemer; dvs måten man fastsetter lønn på bedriftene. I noen tariffavtaler fastsettes det sentralt et lønssystem som i betydelig grad regulerer måten lønnsfastsettelsen skjer på bedriften. Eksempler på dette er tariffavtalene i offentlig sektor. Andre avtaler åpner opp for betydelig frihet for bedriftene i å utvikle egne lønssystemer; for eksempel gjelder dette en avtale som verkstedsoverenskomsten. Som nevnt tidligere – det finnes også sentrale avtaler som ikke regulerer lønn i det hele tatt – bare fastlegger regler for hvordan lønna fastsettes.

I privat sektor finner man den mest tradisjonelle avtalen – og kanskje også en av de mest tradisjonelle fagforeningskulturene – innen det tidligere Jern- og metallområdet. Til tross for dette – innenfor en avtale som verkstedsoverenskomsten finner man på bedriftene – over tid – og på samme tid – en rekke ulike lønssystemer. Opprinnelig hadde man her fastlønnssystemer – med tillegg for fagarbeidere. Etter hvert vokste akkordsystemene fram; og man fikk etter hvert et omfattende system for hvordan akkorder skulle fastsettes, hvem som skulle involveres, hva man skulle gjøre når produksjonsprosessen forandret seg osv. Først på 1970-tallet forsvant akkordsystemene, og i løpet av få år var storparten erstattet med fastlønnssystemer. I dag finner man under en og samme overenskomst fortsatt litt akkord, bonussystemer knyttet til gruppe eller bedrift, tradisjonelle fastlønnssystemer med fagarbeidertillegg og systemer som skiller mer detaljert etter kompetanse eller kvalifikasjoner – for eksempel målt ved sertifikater eller flerfaglighet. Man har i mange tilfeller anledning til arbeidsvurdering og det er også innslag av individuelle vurderinger, selv om det siste ikke er vanlig.

Vi finner altså at samme landsomfattende avtale åpner opp for en rekke ulike lønssystemer. Hva er det så som bestemmer om disse tas i bruk eller ikke? Sentrale retningslinjer kan påvirke noe. Når akkordlønna nesten forsvant over noen få år på 1970-tallet var nok holdningene i organisasjonene på sentralt nivå en årsak. Det første initiativet til endring av lønssystemet kom imidlertid nedenfra, og møtte nok en viss skepsis fra forbund og landsforening.⁹ Sentrale nivåer kan også sende signaler om typer lønssystemer man advarer mot, eller særlig ønsker å anbefale. Man finner også eksempler på at partene går sammen om å utarbeide standardmodeller eller rettleddninger for bedrifter som ønsker å innføre alternative lønssystemer; dette gjelder for eksempel forslag til stillingsvurdering eller resultatlønn innen varehandelen. Ett annet eksempel finner man i Danmark, der partene i fellesskap utarbeidet en rettleider for utvikling av nye lønssystemer (variabellønn og fastlønnssystem med flere prinsipper for lønnsdifferensiering).

Tar vi den andre ytterlighet – regulativene i offentlig sektor – så har det fram til nylig ikke vært åpninger for særlige krumspring lokalt. Dette har imidlertid ikke hindret visse tilpasninger,

⁹ Se Terje Halvorsen (1990) *Jern og Metall 100 år*. Bind 2, side 380-405.

selv om dette nok i større grad har bunnset i behov for markedstilpassing heller enn ønsket om en mer helhetlig lønns- og personalpolitikk. Ett eksempel er bruken av nye stillingskategorier for å få større fleksibilitet i lønnsinnplassering. En stilling som «byråsjef» er antallsmessig på tilbakegang i det statlige regulativet. Man har imidlertid fått langt flere utredningsledere og rådgivere. Offentlig sektor er kjennetegnet med en rekke særavtaler, og det finnes også et B-regulativ som åpner for ulike typer tillegg. Dette betyr imidlertid ikke at de tilpasninger som kan gjøres innenfor ett slikt regulativ nødvendigvis er de mest effektive.

6. Reguleringsystemet på sentralt nivå – et stabilt element

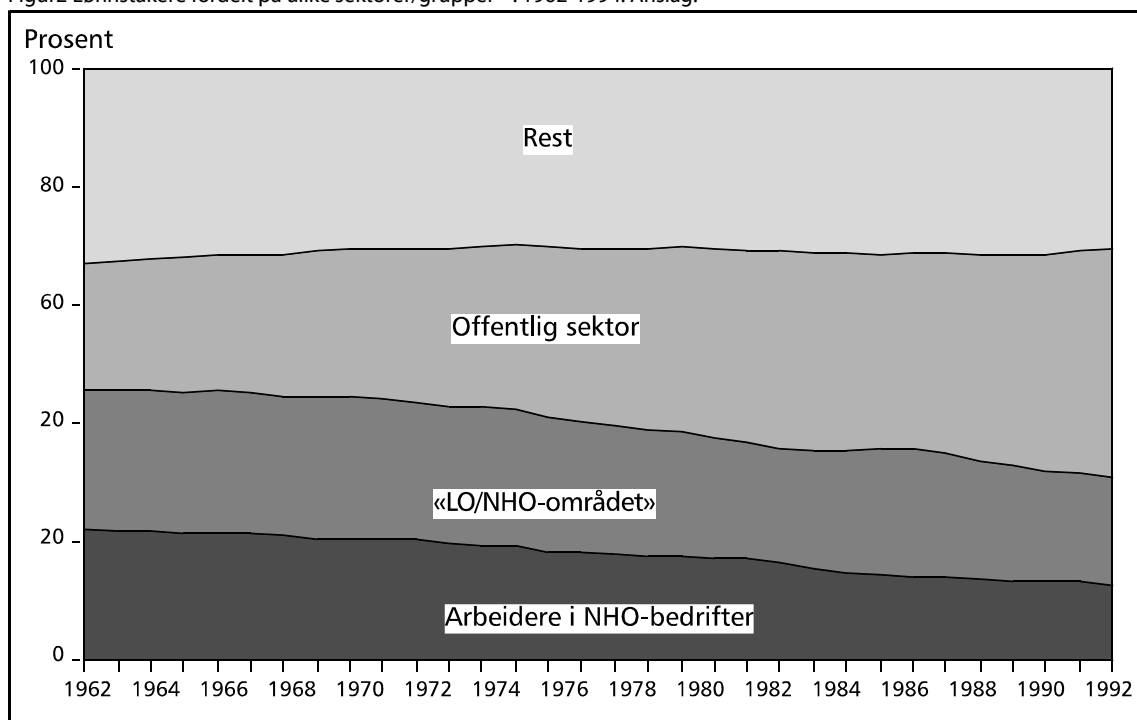
Det institusjonelle og politiske rammeverket for lønnsdannelsen omfatter blant annet arbeidslivets organisasjoner, lov- og avtaleforhold som regulerer forholdet mellom partene og myndighetenes politiske ambisjoner når det gjelder påvirkning av lønnsforhandlinger. Selv om vi ikke skal gi noen omfattende beskrivelse av dette rammeverket, er enkelte forhold viktige for å forstå rekkevidden både av tariffavtaler og lønssystemer.

Norge betegnes ofte som et land med et sentralisert system for lønnsdannelse. Det er flere trekk ved systemet for lønnsdannelse som gjør at det kan betegnes som sentralisert. For det første er *tarifforhandlingene på sentralt nivå viktige for den totale lønnsveksten*. Resultatene i de tre store tariffområdene LO/NHO-området, statlig sektor og kommunal sektor får direkte betydning for om lag halvparten av norske lønntakere og påvirker også resultatene for lønnsfastsettelsen også for andre grupper enn de som berøres direkte. Hvor stor betydning de sentrale lønnsforhandlingene har for total lønnsvekst har variert over tid. På første halvdel av 1980-tallet var det oppgjør hvor det i privat sektor ikke ble krevd tillegg i de sentrale oppgjørene. Disse ble avløst av lønnslovene i 1988 og 1989 med streng regulering av lønnsveksten utenom de sentrale forhandlingene. Selv uten lovregulering synes det som om de sentrale oppgjørene også den senere tid spiller en større rolle for total lønnsvekst.

For det andre; *partene på nasjonalt nivå er sentraliserte*. Nesten alle norske arbeidstakerorganisasjoner er tilknyttet en hovedorganisasjon og den største frittstående organisasjonen – Norsk Lærerlag – har valgt et forholdsvis nært samarbeid med LO i tarifforhandlingene. De fem største organisasjonene har om lag 40 prosent av alle organiserte, og de 10 største har 55 prosent. Dette til tross; det er forholdsvis mange mindre organisasjoner i norsk arbeidsliv. De ulike hovedorganisasjonene på arbeidstakersida har også i varierende grad valgt å legge makt til fellesorganer. På arbeidsgiversida omfatter tre arbeidsgiverparter; NHO, staten og KS/Oslo kommune godt over halvparten av alle lønntakere. Også her er det imidlertid flere organisasjoner, blant annet innen varehandel, bank- og forsikring, utenriks skipsfart og området «mellom» privat og offentlig sektor (NAVO og APO).

For det tredje; og kanskje viktigst, *beslutningsstrukturen er sentralisert*. Selv om oppgjøret for arbeidere i industrien omfatter en stadig mindre del av lønntakerne, har dette tariffområdet langt på vei beholdt sin sentrale posisjon når det gjelder lønnsveksten – i den senere tid kan man spørre om ikke denne posisjonen er styrket? Når de sentrale partene LO, NHO og regjeringen er enig om den inntektspolitiske retning blir denne stort sett gjort gjeldende for resten av det organiserte arbeidslivet. I figur 2 ser vi at arbeidere i N.A.F./NHO-bedrifter utgjør en stadig mindre andel av lønntakerne. Mens denne gruppen utgjorde 20 prosent av arbeidstakerne på begynnelsen av 1970-tallet er andelen i dag 12 prosent. Det området som har økt mest er offentlig sektor, og særlig kommunal sektor. Fra 1970 og fram til i dag har offentlig sektors andel av lønntakerne økt fra 25 til 38 prosent. Disse gruppene har som helhet stort sett hatt en lønnsutvikling på nivå med arbeidere i privat sektor eller lavere. I perioder har funksjonærlønnene økt klart mer enn lønnsnivået til arbeidere. I de siste årene har imidlertid arbeidsgiverne i privat sektor tatt til orde for – og langt på vei klart å gjennomføre – at også funksjonærlønnene må holdes innenfor de generelle rammene.

Figur2 Lønnstakere fordelt på ulike sektorer/grupper¹⁰. 1962-1994. Anslag.



Kilde: Nasjonalregnskapet (upubliserte tall) og T. Aa. Stokke NHO: Medlemmer, organisasjonsgrader og tariffavtaler. Fafo-notat 1996:12.

En forklaring på at tariffoppgjøret mellom LO og NHO fortsatt har så stor betydning er at man i Norge aldri har fått noen sterk funksjonærsammenslutning i privat sektor, slik man fikk i Sverige. Arbeidsgiverne i stat og kommune har også vært villige til – og i stand til – å kontrollere lønnsveksten i disse sektorene. Konfliktene mellom privat og offentlig sektor i LO har aldri vært så sterke at forbundene i offentlig sektor seriøst har forsøkt å bryte med det gjeldende prinsipp om at industrien skal være lønnsledende, striden står først og fremst om etterslepet. Organisasjonene utenfor LO har heller ikke vært sterke nok – eller samlet nok – til å gjøre noe med dette selv om enkeltgrupper i perioder har fått gjennomslag for relative forbedringer.

¹⁰ «LO/NHO-området» omfatter ansatte innen næringsgruppene Industri, bygg- og anlegg, hotell- og restaurantdrift, privat transport (unntatt utenriks skipsfart) og renovasjon.

7. Systemet for lønnsfastsettelse – endringstrekk og utfordringer

Jo høyere opp i beslutningssystemet – jo mer stabilt?

Vi har beskrevet systemet for lønnsdannelse som et flernivåsystem; lønnsfastsettelsen påvirkes både av det sentrale rammeverket, tariffavtalene og de bedriftsspesifikke lønssystemene. En hypotese er at systemet er mer stabilt, jo høyere opp man kommer.

Det sentrale rammeverket endres ikke lett. Arbeidstvistloven er fra 1915. Arbeidsrettsrådets forslag til endringer av Arbeidstvistlovens prinsipper (NOU 1996: 14) har møtt sterk motstand, og det er ikke usannsynlig at lovens prinsipper blir beholdt slik de er i dag. LO og NHO fyller snart 100 år, og selv om andre organisasjoner er kommet til er disse to fortsatt de mest dominerende i arbeidslivet. Åttitallets spådommer om desentralisering av forhandlingssystemet synes ikke å ha slått til. I dag ser utenlandske observatører med en viss undring på styrken til «den norske modellen». Også for å forstå endringer i systemet kan det være nyttig å ha in mente de sentrale partenes interesser og maktbalanse. Når en ny arbeidsgiverorganisasjon for virksomheter med offentlig tilknytning (NAVO) ble etablert, var dette fordi det var politisk interesse for en arbeidsgiverforening for statseide virksomheter utenfor NHO. Når Telenors NAVO-medlemskap ikke ble etterfulgt av flere statlige etatene under særlovgivningen kan man spørre om ikke en årsak var at flere aktører ikke ønsket å endre maktbalansen mellom arbeidstakerorganisasjonene i staten.

En antakelse er at også *tariffavtalene* endres forholdsvis langsomt, dels gjennom formelle revisjoner, men kanskje like mye gjennom mer uformelle tilpasninger nedenfra. Det kan være mange årsaker til at slike systemer tenderer til å være konservative. For det første innebærer en tariffavtale et partsforhold som er forhandlet fram gradvis, og som dermed avspeiler en maktbalanse mellom partene. Når uenighet i siste omgang må løses med arbeidskonflikt, tilsier dette at endringer som ikke begge partene ser seg tjent med kan være vanskelig. For det andre vil forhandlerne på begge sider sitte med en form for kompetanse i å forvalte avtaleverket og partsforholdet. Dette omfatter både kjennskap til selve avtalens innhold og til hvordan saker har vært behandlet tidligere. For det tredje vil en god del avtaler være såpass fleksible at partene lokalt kan tilpasse seg det sentrale regelverket. Dette innebærer også at presset på endringer ikke nødvendigvis blir så omfattende.

Dette til tross; sentrale tariffavtaler har naturligvis blitt endret over tid. Tariffavtaler opprettes, og en del slås sammen. Over tid kan man se en trend i retning av større lokal lønnsdannelse i privat sektor, noe som også har ført til endringer av sentrale tariffavtaler. Det opprinnelige skillet mellom minstelønnsoverenskomster, med lokale forhandlinger eller drøftinger, og normallønnsoverenskomster uten lokal lønnsdannelse er mer eller mindre borte. I en del tilfeller vokste den lokale drøftingsretten først fram uformelt, for etter hvert å bli innarbeidet i avtalene. I dag går det relevante skillet hovedsakelig mellom områder med og uten lokal lønnsdannelse; og det er nok også en del områder hvor selv partene vil være litt usikre på hvordan disse skal beskrives. Avtalene i offentlig sektor har også gjennomgått substansielle endringer, og innføringen av flere

stiger/innplasseringsmuligheter har sannsynligvis gitt arbeidsgiver større frihet i forbindelse med nyansettelser.

Det tredje nivået vi har sett på er nok det vi vet minst om, *endring av lønssystemene*. Når vi likevel antar at disse er minst konservative skyldes dette blant annet den variasjon i lønssystemer man finner innenfor en og samme tariffavtale, jf for eksempel diskusjonen av de ulike lønssystemene som vokste fram under Verkstedsoverenskomsten, og den raske overgangen fra akkordsystemer til fastlønnssystemer. Framveksten av bonussystemer i varehandelen (se avsnitt 3) er et annet eksempel på at lønssystemene kan endres substansielt i løpet av kort tid.¹¹ På den annen side fastsetter de sentrale lønnsforhandlingene årlige lønnstillegg – noe som fører til at mulighetene for å velge en annen profil lokalt blir begrenset, særlig i perioder hvor sentrale tillegg utgjør en betydelig andel av den totale lønnsveksten.

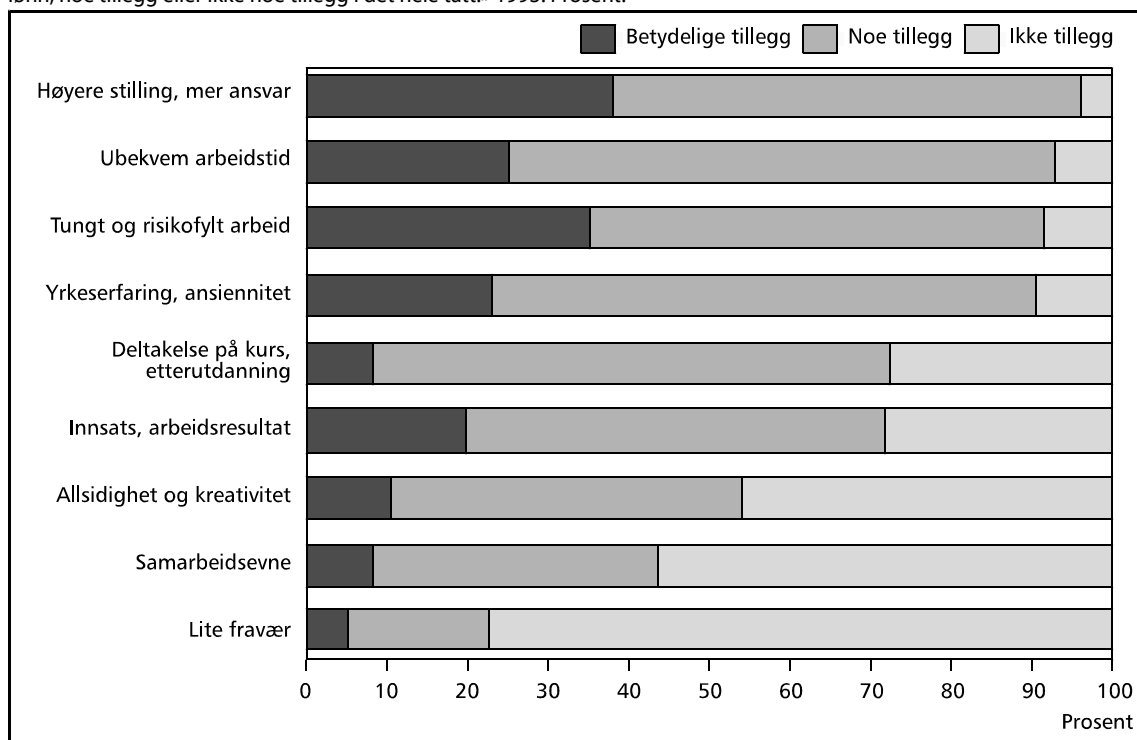
At lønssystemene ofte oppfattes som lite fleksible kan like mye skyldes manglende vilje til/interesse for endring, som de formelle muligheten innenfor tariffavtale/sentralt regulerings-system. De elementer som etterlyses vil i mange tilfeller innebærer økt lønnsdifferensiering, i mange tilfeller også større innslag av individuell lønn og ensidig avgjørelsesmyndighet for arbeidsgiver. I andre tilfeller diskuterer man elementer som ligger langt fra hva man tradisjonelt har benyttet; for eksempel innføring av bonussystemer i bransjer hvor dette ikke har vært vanlig. For arbeidstakerne vil nye lønssystemer innebære usikkerhet, både når det gjelder framtidig inntekt og når det gjelder klubbens rolle. Dette kan i så fall medføre at organisasjonene ofte tar utgangspunkt i systemer de kjenner fra før; og at et slikt utgangspunkt også kan gjøre det lettere å endre lønssystemene.

Videre er det grunn til å tro at det både blant tillitsvalgte og blant arbeidstakere mer generelt er ganske klare synspunkter på hvilke differensieringskriterier som er rettferdige og rimelige, og hvilke som ikke er dette. Figur 3 viser at de fleste mener at ansvar skal gi lønnsforskjeller, mens det er få som aksepterer at for eksempel lavt sykefravær skal gi økt lønn.

Det er heller ikke sikkert at arbeidstakersida er det eneste hindret for å endre lønssystemene. Endring av lønssystemene krever både interesse og kompetanse blant lederne som skal anvende det. Fra amerikanske undersøkelser pekes det på at mellomlederne ofte kan være skeptiske til den type nye lønssystemer som kombinerer økt lønn med at arbeidstakeren får større ansvar for egen arbeidsinnsats og felles resultat. Det er heller ikke urimelig å anta at lønssystemer som i større grad krever at mellomledere fordeler lønnstillegg på basis av vurderinger av individuell innsats, kan møte motstand i virksomheter hvor dette har vært lite vanlig. Samtidig kan andre se dette som en utfordring.

¹¹ Føringerne fra tariffavtale på lønssystem/lokal avtale kan imidlertid være vel så sterke når det gjelder andre forhold enn lønn; f.eks arbeidstidsordninger.

Figur 3 «Når den enkeltes lønn skal vurderes, hvilke av de følgende faktorer synes du bør kunne gi betydelig tillegg i lønn, noe tillegg eller ikke noe tillegg i det hele tatt.» 1993. Prosent.



Kilde: Spørreundersøkelse foretatt for Fafo 1993.

Hvilke drivkrefter kan utfordre dagens system for lønnsdannelse?

Avslutningsvis vil vi peke på noen mulige drivkrefter for mer substansielle endringer av dagens lønssystemer. Valget av faktorer vil bygge på spekulasjoner, og vil heller ikke være uttømmende. Formålet er imidlertid å peke på interne og eksterne utviklingstrekk som kan føre til at dagens system for lønnsfastsettelse – som ovenfor er beskrevet som ganske solid – kan stå overfor endringspress på mellomlang til lang sikt.

A. Utfordring av dagens institusjonelle rammeverk

- «Solidaritetsalternativet» bryter sammen
- LO/NHO-områdets dominans aksepteres ikke lengre internt eller av andre aktører
- Maktforholdet mellom de sentrale partene i arbeidslivet endres; økt konkurranse og alternative organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden fører til fragmentering og oppsmuldring av dagens «bipolære» system
- Arbeidsgiversida setter styrke bak en desentraliserings- og fleksibiliseringsstrategi

En type utfordring til dagens sentraliserte system er at man får vesentlige endringer i det institusjonelle rammeverket på sentralt nivå. En slik utvikling kan føre til en desentralisering av lønnsdannelsen, og til nye roller for lokale og sentrale parter.

For det første kan en av de vesentlige premissene for «solidaritetsalternativet» bryte sammen; enten fordi de to hovedaktørene ikke får oppslutning internt eller fordi andre aktører ikke aksepterer at oppgjøret i industrien skal være lønnsledende. Ett slikt sammenbrudd kan være dramatisk, for eksempel ved at offentlig sektor bryter ut, eller det kan skje gradvis, ved at andre aktører sakte øker sin innflytelse på bekostning av LO/NHO. Økt lønnsglidning kan også være en utfordring for dagens modell med moderate tillegg kombinert med sosiale goder og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk fra myndighetene.

Tradisjonelt har fokus særlig vært rettet mot LOs relative tilbakegang. Spørsmålet har vært hva som skjer den dagen andre organisasjoner til sammen har flere medlemmer enn LO. Så langt synes ikke endringer i LOs medlemsopplutning å ha ført til store endringer av «den norske modellen», noe som blant annet kan forklares med LOs relativt sterke stilling i privat sektor.

I den senere tid ser man også tendenser til økt konkurranse på arbeidsgiversiden; dels intensiverer NHO rekrutteringsarbeidet, dels ser man tendenser til framvekst av nye aktører (NAVO) og dels ser man at arbeidsgiverorganisasjoner utenfor NHO søker å styrke seg (HSH). Innen NHO betyr sammenslutningen av landsforeninger at man iallfall står overfor to svært sterke landsforeninger (TBL og PIL). Samtidig er det tendenser til en viss intern uenighet når det gjelder prioriteringer ved lønnsoppgjørene, blant annet når det gjelder vektleggingen av sosiale goder i forhandlingene. *En framvekt av flere aktører på arbeidsgiversida, eventuelt koplet til økte interne spenninger i NHO og LO, kan sette dagens forhandlingsystem under press.*

Ett annet utviklingstrekk som med jevne mellomrom er fremme i diskusjonen, er spørsmålet om NHO/arbeidsgiversida vil presse på for en desentralisering. Dette var en strategi som N.A.F. luftet på 1980-tallet under Pål Kraby, som man finner tendenser til i Rysstutvalget og som har hatt gjennomslag blant svenske arbeidsgivere. Dagens modell betinger at begge parter ser seg tjent med en såpass sentralisert modell. *Over tid, og særlig hvis de økonomiske fordelene med dagens modell avtar samtidig som NHO møter internt press og ekstern konkurranse, kan man se for seg en mer aggressiv desentraliseringsstrategi fra arbeidsgiversida.* Dette vil i så fall ikke bare være et press i retning mer desentralisert løsninger, det vil sannsynligvis også være et press i retning av større handlingsfrihet for arbeidsgiver når det gjelder fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår.

B. Strukturelle endringer påvirker det sentrale institusjonelle rammeverket og dagens tariffavtalestruktur

- Utdanningseksplasjonen endrer arbeidsmarkedet og forholdet innen og mellom tariffområder
- Endringer i næringsstruktur endrer tyngdepunktet mellom det organiserte og det uorganiserte Norge

Flere strukturelle endringstrekk i norsk arbeidsliv kan føre til økt press på både tariffavtalestruktur og det sentrale rammeverket. Utdanningseksplasjonen vil føre til flere funksjonærer og flere høyere funksjonærer. Dette betyr både at LO (gitt dagens rekrutteringsprofil) vil tape terreng og at man får en forskyvning til funksjonæroverenskomster. Effektene av dette er usikre. Så lenge brorparten av utdanningsgruppene går til offentlig sektor, og så lenge man i privat sektor fortsatt har betydelige frihet i lønnsfastsettelsen for disse funksjonærene, behøver ikke endringene i utdanningsnivå få store konsekvenser på mellomlang sikt. Økt rekruttering av slike arbeidstakergrupper kan imidlertid føre til at bedriftene i større grad ønsker å føre en mer systematisk lønnspolitikk for funksjonærgrupper, noe som både *kan presse fram felles lønnsystemer på bedriftene og en mer enbetlig (og organisert) funksjonærkategori i privat sektor.*

Ett annet utviklingstrekk som dels kan avledes av forrige avsnitt (flere funksjonærer), men som dels har andre forklaringer, er en forskyvning mellom bransjer med tradisjonelle partifor-

hold (for eksempel industri) og områder med lav organisasjonsgrad og lav tariffavtaledekning (deler av privat tjenesteyting). *Et tallmessig økende tjenesteyterproletariat sammen med en økning av andelen høyere funksjonærer, kan føre til større polarisering og at områder med tradisjonelle partsforhold med vekt på kollektive avtaler taper terreng.*

C. Dagens landsdekkende tariffavtaler mister sin funksjon

- Nye eierformer og bedriftsstrukturer kan gjøre landsdekkende og/eller bransjevise tariffavtaler mindre aktuelle
- Økte krav til fleksible bedrifter og -lønnssystemer tapper sentrale tariffavtaler for funksjoner – men hva skal til før streikeretten følger med?

Noen utviklingstrekk kan også føre til at dagens tariffavtalestruktur, landsomfattende avtaler som dekker bransjer, taper terreng eller funksjoner. I lengre tid har man snakket om tendensen til outsourcing av funksjoner og oppdeling av virksomheten i selvstendige resultatenheter under en felles paraply. Den senere tid har fokus vært like mye på fusjoner; dels ved at man integrerer ulike typer virksomhet (for eksempel bank og forsikring), dels ved at man samler selvstendige enheter til kjeder gjennom oppkjøp eller franchising (varehandel). Man skulle tro at det første utviklingstrekket i større grad enn det siste gjør bransjeavtaler mindre relevante. Samtidig kan kjededannelser av ulike art også føre til større ønske om (og evne til) en selvstendig lønns- og personalpolitikk. Dette kan forsterkes ytterligere hvis bedriften blir del av et internasjonalt selskap. *Endringer i eierstrukturer kan føre til begrensninger i hva det er hensiktsmessig å regulere i bransjeavtaler.*

Det er ikke bare endringer i eierforhold som kan føre til press på landsomfattende tariffavtaler som reguleringsinstrument. Også lederstrategier med vekt på «lønn som styringsmiddel» og «behovet for fleksible bedrifter» kan føre til press i retning større frihet på bedriften/til lokale parter. Ett sentralt spørsmål er imidlertid hvor mye som kan overføres før det også følger naturlig at streikeretten desentraliseres. De bransjevise avtalene – og muligheten for å reforhandle disse gjennom samordnede oppgjør – har gitt få arbeidskonflikter (selv om de man får kan bli omfattende). En desentralisering av streikeretten kan ikke bare gi flere konflikter (selv om antallet konfliktdøgn ikke nødvendigvis vil øke tilsvarende), men vil også kunne føre til at de bedriftsvisse forhandlingene endres.

D. Lønnssystemene endres i så stor grad at den norske modellen endres innenfra

- Lønn som styringsmiddel – får «management»litteraturen gjennomslag?
- Lønn som strategisk virkemiddel i konkurranse om arbeidskraft – får dette større vekt i et mer spesialisert og internasjonalt arbeidsmarked?
- Lønnssystem som fellesskapsbyggende element – tar behovet for felles og egenutviklede bedriftssystemer over fra ulike systemer for ulike yrkesgrupper?

Avslutningsvis vil vi peke på at de bedriftsinterne lønnssystemene kan endres så mye at tariffavtaler og sentralt rammeverk får mindre betydning, dvs en endring som er basert i strategiske behov og – beslutninger på bedriftene. Endringen av tariffavtalene i verkstedindustrien på 1970-tallet startet med at partene på Aker Mekaniske forhandlet fram et nytt lønnssystem – med utgangspunkt i en felles forståelse av at akkordsystemene ikke lengre ivaretok bedriftens behov og arbeidstakernes interesser. Ønsket om felles lønnssystem (og felles lønnspolitikk) for alle ansatte kan for eksempel føre til press på de bransjevise avtalene som skiller mellom arbeidere og funksjonærer. Økte krav til lønnsomhet kan føre til at både klubb og bedrift ser seg tjent med lønnssystemer som i større grad knytter lønn til tilbud og etterspørsel av spisskompetanse. Med noe ulikt utgangspunkt har både arbeidstakere og arbeidsgivere signalisert interesse for mer fleksible arbeidstidsordninger. Uavhengig av om dette skal skje gjennom kollektive avtaler eller arbeidsgivers styringsrett, vil det påvirke detaljnivået i hva som kan reguleres i sentrale avtaler. Samlet kan

økt fokus på bedriftsspesifikk lønnspolitikk/lønnssystemer føre til krav om endringer av de landsdekkende tariffavtalene og til at de sentrale organisasjonene vil måtte vektlegge rådgivning vis a vis medlemsbedrifter/klubber mer enn forhandlinger/drøftinger med sine motparter på nasjonalt nivå.

Dagens system for lønnsfastsettelse



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 1997:12
Bestillingsnummer 884
ISSN 0804-5135