



**Evaluering av lokale
lønnsforhandlinger i staten**

Juli 2018

Innholdsfortegnelse

1.	Sammendrag	4
1.1	Mandat og metode	4
1.2	Rapportens oppbygging	4
1.3	Forkortelser, begreper og figurer	4
1.4	Modernisering av lønns- og forhandlingssystemet i staten	4
1.5	Mulige tiltak for forbedring og forenkling	5
2.	Innledning	6
2.1	Bakgrunn	6
2.2	Om KMD og hovedsammenslutningene	6
2.3	Lokale forhandlinger i 2016 og 2017	7
2.4	Rapportens formål, avgrensning og problemstillinger	8
2.5	Metodisk tilnærming	9
2.5.1	Spørreundersøkelse	9
2.5.2	Case og intervjuer	9
2.5.3	Dokumentanalyse	10
2.5.4	Dialogkonferanse	10
2.5.5	Enkelte metodiske utfordringer	10
3.	Mot et moderne og forenklet lønssystem	11
3.1	Moderniseringsreformer i staten	11
3.2	Forenkling og modernisering i lønssystemet	11
3.3	Bakgrunn for endringene i HTA	11
3.4	Hovedoppgjøret 2016	12
3.5	Mellomoppgjøret 2017	13
3.6	Hovedtariffavtaler for perioden 1. mai 2018-30. april 2020	13
4.	Erfaringer med lokale lønnsforhandlinger og effekter av endringer i HTA	14
4.1	Utfordringer med å sammenligne årene	14
4.1.1	Ulike premisser for forhandlingsrundene	14
4.1.2	Ulike roller og virksomheter	14
4.1.3	En overgangsperiode	14
4.2	Generelle funn	15
4.2.1	Behov for å avklare og enes om endringene i HTA	15
4.2.2	Tekniske utfordringer	18
4.2.3	Opplevelser av økt handlingsrom	18
4.2.4	Ulike hensyn og prioriteringer i forhandlingene	19
4.2.5	Virksomhetsnivå som forhandlingssted	23
4.2.6	Manglende helhet som følge av to avtaler	23
4.2.7	Størrelsen på potten har betydning for prosessen	23
4.2.8	Kompetanseutfordringer	23
4.2.9	Kompleksiteten i lønssystemet tydeliggjøres	24
4.2.10	Samarbeidsklima til en viss grad påvirket	24
4.2.11	Overgang med økt ansvar i forhandlingene	25
4.2.12	Lokal lønnspolitikk i endring	26
4.3	2016: Erfaringer fra lokale lønnsforhandlinger	27
4.3.1	Overraskelsen med to avtaler	27
4.3.2	To lønnstabeller	28
4.3.3	Gjennomføring	28
4.4	2017: Erfaringer fra lokale lønnsforhandlinger	28
4.4.1	Organisasjonstilørighet og beregninger	28

4.4.2	Overgang fra lønnstrinn til kroner hos Akademikerne	29
4.4.3	Ulike virkningstidspunkt	29
5.	Veien videre	30
5.1	Innspill fra virksomhetene	30
5.2	Våre vurderinger	31
5.2.1	Rutiner og rolleforståelse	31
5.2.2	Utfordringer vi antar vil løses over tid	31
5.2.3	Forbedringstiltak som KMD kan initiere	31
5.2.4	Forbedringstiltak hos virksomhetene	32
5.2.5	Organisasjonenes rolle	32
5.3	Avsluttende betraktninger	32
6.	Appendiks	33
6.1	Tallgrunnlag for figurer	33
6.2	Deloitte's tilleggsspørsmål til KMDs innrapportering, 2017	35

Figurer

Figur 1: Praktiske og administrative konsekvenser. Kilde: Spørreundersøkelse	15
Figur 2: Har større andel til lokale forhandlinger gjort at virksomhetene opplever større handlingsrom? Kilde: Spørreundersøkelse	18
Figur 3: I hvilken grad opplever virksomheten at endringer i HTA har skapt forbedringer på følgende områder? Kilde: Spørreundersøkelse	19
Figur 4: Vektlagte hensyn, 2016. Kilde: Spørreundersøkelse	20
Figur 5: Vektlagte hensyn, 2017. Kilde: Spørreundersøkelse	21
Figur 6: Hensyn vektlagt av arbeidsgiver. Kilde: Spørreundersøkelse	22
Figur 7: Ble forhandlinger delegert? Kilde: Spørreundersøkelse	23
Figur 8: Forankring av lokal lønnspolitikk. Kilde: Spørreundersøkelse	26
Figur 9: Var lokal lønnspolitikk styrende for forhandlingene? Kilde: Spørreundersøkelse	27
Figur 10: Har ulike virkningstidspunkt for de ulike avtalene skapt utfordringer? Kilde: Spørreundersøkelse	29

1. Sammendrag

1.1 Mandat og metode

Deloitte har utarbeidet denne rapporten på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), og rapporten evaluerer erfaringene fra lønnsoppgjøret i gjeldende tariffperiode (1.5.16 - 30.4.18). Av spesiell interesse er gjennomføringen av de lokale lønnsforhandlingene i 2016 og 2017 sett i lys av endringene som ble gjort i hovedtariffavtalen i forbindelse med hovedoppgjøret i 2016, og da spesielt inngåelsen av to ulikelydende hovedtariffavtaler.

Evalueringen er et bidrag til kunnskapsgrunnlaget i det pågående arbeidet med å forenkle og modernisere lønns- og forhandlingssystemet i staten.

Evalueringen er basert på dybdeintervjuer og caseanalyser i noen ulike statlige virksomheter, virksomhetenes svar på et antall evalueringsspørsmål som ble lagt inn i KMD's årlige innrapportering fra lønnsforhandlingene samt en felles dialogkonferanse som ble gjennomført i Deloittehuset i februar 2018.

1.2 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 omhandler mandat, metode og problemstillingene i oppdraget. I kapittel 3 beskrives kort bakgrunn og kontekst for arbeidet med å modernisere og forenkle lønns- og forhandlingssystemet i staten ut fra enkelte politiske bevegelser og utviklingstrekk. I tillegg gis det en kortfattet oversikt over de mest sentrale endringene i forbindelse med hovedoppgjøret i 2016.

I kapittel 4 presenterer vi våre funn og observasjoner. Vi går først inn på og beskriver de statlige virksomhetenes erfaringer fra tariffperioden, uavhengig av hvilket av oppgjørene som de er knyttet til, og deretter trekker vi frem noen mer spesifikke erfaringer fra hhv 2016 og 2017. I kapittel 5 gir vi våre vurderinger av funnene, og presenterer noen innspill til veien videre.

1.3 Forkortelser, begreper og figurer

Følgende forkortelser og begreper forekommer i rapporten:

KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
HS	Hovedsammenslutning
HTA	Hovedtariffavtale
De øvrige / storavtalen	LO stat, YS stat, Unio
ABE-reformen	Avbyråkratisering- og effektiviseringsreformen

Rapporten inneholder noen fargede tekst-bokser for å poengtere enkelte erfaringer og synspunkter. Teksten i disse boksene gjengir innholdet i uttalelser fra enten tillitsvalgte eller representanter for arbeidsgiversiden i intervjusammenheng.

Rapporten inneholder ellers en del figurer og diagrammer som baserer seg på tall fra KMD's spørreundersøkelse.

1.4 Modernisering av lønns- og forhandlingssystemet i staten

I forbindelse med hovedoppgjøret i 2016 ble det gjort endringer i hovedtariffavtalen mellom staten v/ KMD og de fire hovedsammenslutningene Akademikerne, LO Stat, YS Stat og Unio. Den mest radikale endringen var at staten for første gang inngikk to ulikelydende avtaler med henholdsvis Akademikerne på den ene siden og de øvrige hovedsammenslutningene på den andre.

Samtidig som forekomsten av to avtaler og prosessene i 2016 og 2017 har bydd på utfordringer, er det likevel tydelig at flere av moderniseringsgrepene som er gjort er tatt godt imot og at det generelt er en enighet om at forenklinger og forbedringer av lønnsystemet er nødvendig. Flere virksomheter erfarer også at virksomhetens handlingsrom reelt har blitt styrket gjennom at forhandlingsfullmakten er flyttet

fra driftsenhetsnivå til virksomhetsnivå¹. Økte lokale avsetninger gir også den positive effekten at man ser muligheten for å knytte strategi, lønnspolitikk og lønnsforhandlinger tettere sammen.

Vår gjennomgang viser at inngåelsen av to ulikelydende hovedtariffavtaler har vært en utfordring for virksomhetene. Utfordringene knytter seg til økt ressursbruk i prosessen, opplevelser av kompetansegap spesielt mellom tillitsvalgte og arbeidsgiversiden, og at de tekniske lønssystemene ikke har vært oppdatert og i stand til å håndtere medfølgende endringer. Det har også vært praktiske utfordringer knyttet til gjennomføringen av doble forhandlingsløp, bruk av ulike begrepsapparat i prosessene og uklarheter knyttet til hvordan en med to avtaler skal kunne sikre en helhetlig eller rimelig lønnsutvikling for alle.

Det er rimelig å anta at noen av våre funn som gjelder merarbeid og økt ressursbruk, er midlertidige funn. Endringsprosesser vil nesten alltid kreve merarbeid i en overgangsperiode, og flere av faktorene som leder til merarbeid og økt ressursbruk i dag vil forsvinne etter hvert som nye rutiner blir innarbeidet.

I overgangsproblematikken ligger det også at det har vært tidvis utfordrende å få beskrevet eller synliggjort mulige effekter av endringene i HTA. Frustrasjoner og praktiske utfordringer i gjennomføringen av forhandlingene har til en viss grad tatt fokus bort fra refleksjoner om for eksempel mulighetene som ligger i det økte handlingsrommet.

Partene som har vært involvert i forhandlingene – tillitsvalgte så vel som arbeidsgiversiden – har formidlet ønsker og gitt konkrete innspill på tiltak som de mener kan gjøre prosessene lettere. Vi vurderer at noen av disse innspillene til forbedringer bør gjennomføres for å sikre at fokus fremover rettes mot spørsmålet om hva man kan få til med lønnspolitikken og få ut av de lokale forhandlingene på virksomhetsnivå. I oversikten under listes de viktigste innspillene som har kommet i evalueringsprosessen.

1.5 Mulige tiltak for forbedring og forenkling

De viktigste grepene som virksomhetene oppfatter at vil kunne forenkle og forbedre forhandlingsprosessen er:

- **Tydligere rettleiding og veiledning** fra KMD rundt spørsmål og vurderinger av hva som ligger i, og hvordan man kan sikre, en generell lønnsutvikling.
- **Forhandlingsteknisk kompetanseheving.** Spesielt arbeidsgiversiden må jobbe med å heve den forhandlingstekniske kompetansen og forståelsen av tariffavtalene.
- **Systematisering av medlemsmassen.** Det må utarbeides bedre rutiner og et bedre system for håndtering av medlemslister og -informasjon.
- **Bedre tekniske løsninger.** Leverandører av personal- og lønssystemer må oppdatere systemene og sikre at de er rigget for å håndtere endringer og nyheter i avtalene.
- **Enten kronebeløp eller lønnstrinn.** Det er et sterkt ønske om at begge avtaler bør bruke samme måte å vurdere lønnsnivå på. Flertallet ønsker at man innfører årslønn i kroner fremfor lønnstrinn.

Tiltakene blir beskrevet i mer detalj i kapittel 5.

¹ Dette gjelder de store virksomhetene som har flere nivåer, for de mindre innebærer forhandlingsfullmakten på virksomhetsnivå ingen forandring.

2. Innledning

2.1 Bakgrunn

Denne rapporten er utarbeidet av Deloitte på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og utreder erfaringer fra lønnsoppgjøret i gjeldende tariffperiode (1.5.16 - 30.4.18). Av spesiell interesse er gjennomføringen av de lokale lønnsforhandlingene i 2016 og 2017 sett i lys av inngåelsen av to ulikelydende hovedtariffavtaler.

Tradisjonelt har det blitt inngått én likelydende hovedtariffavtale (HTA) mellom staten (ved KMD) og de fire hovedsammenslutningene Akademikerne, LO Stat, Unio og YS Stat. I 2016 ble det for første gang laget to ulike versjoner av denne avtalen – én mellom staten og UNIO, LO Stat og YS Stat², og én mellom staten og Akademikerne³. Hovedforskjellen i de to avtalene ligger i bestemmelsene knyttet til de lokale lønnsforhandlingene, og spesielt når det gjelder grad av delegering og fordeling av lønnsnett. Med forekomsten av to ulikelydende hovedtariffavtaler har partene i perioden 2016 – 2018 i praksis fått mulighet for å gjennomføre et uttesting av to ulike alternative måter å gjennomføre lokale lønnsforhandlinger på. Denne rapporten har som formål å kartlegge erfaringene som virksomhetene har gjort i perioden.

Et utgangspunkt for gjennomgangen og denne rapporten er at både staten og hovedsammenslutningene er enige om behovet for et modernisert og forenklet lønns- og forhandlingssystem i staten, noe som reflekteres i protokolltilførsel nr. 2 i begge HTA. I dette ligger et ønske om et system som bedre legger til rette for at virksomhetene kan rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere, og derigjennom sikre virksomhetens langsiktige kompetanse og gjennomføringsevne. Det er også enighet om at lokalt handlingsrom må være et viktig element i det nye systemet.

Til tross for denne enigheten har virksomhetene og partene ulike erfaringer og oppfatninger knyttet til hva som er utfordringene i dagens lønnsystem og hvordan utfordringene kan imøtekommes. På lik linje var det sannsynlig at vi i vår kartlegging ville få ulike synspunkter på hvordan endringene i 2016 har fungert, og hvilke ytterligere justeringer og forbedringer som bør gjøres for å bedre svare opp mot målene og ambisjonene for et nytt lønns- og forhandlingssystem i staten. Tanken er at en samlet beskrivelse og vurdering av erfaringene vil gi nye impulser i arbeidet med videreutvikling av lønns- og forhandlingssystemet i staten.

2.2 Om KMD og hovedsammenslutningene

Statlig tariffområde omfatter om lag 154 000 ansatte⁴ fordelt på departement, direktorat og underliggende etater, UH-sektoren, forvaltningsbedrifter osv. Virksomhetene varierer sterkt i størrelse, der Forsvaret med over 19 000 ansatte er størst, foran NAV og Politi- og lensmannsetaten. Til sammenligning er det om lag 40 virksomheter med færre en 50 årsverk, der den minste har to ansatte fordelt på ett årsverk⁵.

KMD ved Arbeidsgiverpolitisk avdeling har ansvaret for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen og den sektorovergripende arbeidsgiverpolitikken i staten. Departementet forhandler om tariffavtaler med hovedsammenslutningene i staten. I Statens personalhåndbok 2018⁶ skriver KMD at arbeidsgiverpolitikken bygger på tillit til at ledere, medarbeidere og tillitsvalgte lokalt har de beste forutsetningene for å utvikle virksomheten og organisasjonen videre. Av andre oppgaver på den arbeidsgiverpolitiske siden kan det nevnes at departementet forvalter statsansatteloven, tjenestetvistloven, karanteneoven og forskrifter til lovene samt tar initiativet til og følger opp sentrale

² https://www.regjeringen.no/contentassets/43efadcb4e394a5fa57176b00f7b07ea/2016/hovedtariffavtalen_i_staten_lo-stat_unio_ys-stat.pdf

³ https://www.regjeringen.no/contentassets/43efadcb4e394a5fa57176b00f7b07ea/2016/hovedtariffavtalen_i_staten_akademikerne.pdf

⁴ Statistikk- og beregningsutvalget i forbindelse med revisjon av hovedtariffavtalen i staten våren 2018. Mars 2018

⁵ <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/ansatte-i-staten#6057>

⁶ <https://lovdata.no/dokument/SPH/sph-2018>

arbeidsgiverpolitiske satsinger, er pådriver for og støtter arbeidet med omstilling, kompetanseutvikling, ledelse samt et inkluderende og mangfoldig arbeidsliv⁷.

Det er fire hovedsammenslutninger som forhandler med staten; LO Stat, Unio, YS Stat og Akademikerne. Det å følge hovedsammenslutningsmodellen betyr at alle forbundene innenfor en hovedsammenslutning møter med én felles delegasjon. Kravene er at den må ha minst fem medlemsorganisasjoner og representere minst 20 000 medlemmer, eller ha minst tre medlemsorganisasjoner med til sammen 40 000 medlemmer⁸. Annet hvert år er det hovedtariffoppgjør der det forhandles om hele innholdet i hovedtariffavtalen i staten, mens det i mellomoppgjørene normalt bare forhandles om lønn.

Hver statlige virksomhet skal ha en egen, omforent lønnspolitikk som en del av personalpolitikken, jf. pkt. 2.3 i begge HTA. Denne skal understøtte føringene som er nedfelt i den statlige hovedtariffavtalen. Det skal gjennomføres lokale forhandlinger mellom arbeidsgiver på det enkelte forhandlingssted og hovedsammenslutningenes medlemsorganisasjoner, eventuelt underavdelinger av disse.

2.3 Lokale forhandlinger i 2016 og 2017

I de to ulikelydende hovedtariffavtalene er det hjemlet tre ulike former for lokale forhandlinger.

Pkt 2.5.1 Årlige forhandlinger

Det skal gjennomføres lokale forhandlinger mellom arbeidsgiver på det enkelte forhandlingssted og hovedsammenslutningenes medlemsorganisasjoner (eventuelt underavdelinger av disse) dersom det a) sentralt er avsatt midler fra den økonomiske rammen til lokale forhandlinger, eller b) arbeidsgiversiden setter av økonomiske midler. Selve gjennomføringen av de årlige lokale forhandlingene etter punkt 2.5.1 beskrives i punkt 2.6.3 i begge HTA⁹. Både i 2016 og 2017 ble det satt av midler til lokale forhandlinger i begge avtalene.

Pkt. 2.5.2 Årlig lønnsregulering for ledere

Fagdepartementet eller virksomhetens styre fastsetter lønnsendring for virksomhetens øverste leder. Lønnsendring for ledere på neste ledernivå fastsettes av øverste leder i virksomheten etter avtale med de forhandlingsberettigede organisasjoner. Lønnsendringene betinger dekning på virksomhetens budsjett og inngår dermed ikke i de sentralt avsatte midlene, jf. pkt. 2.5.1 bokstav a.

Den lokale lønnspolitikken er førende for vurdering av lønnsendring for ledere. Grunnlag for vurdering av lederens lønn kan ellers være oppnådde resultater, utøvelse av god ledelse, betydelige organisatoriske endringer og behov for å beholde kvalifisert arbeidskraft mv. Lønnsregulering kan bare foretas i tilknytning til lokale forhandlinger etter pkt. 2.5.1, eller når vilkårene for lønnsendring på særlige grunnlag, pkt. 2.5.3 er tilstede.

Pkt. 2.5.3 Særlige grunnlag

1. Partene på forhandlingsstedet kan i tillegg gjennom hele året føre forhandlinger dersom det:

- a) Har skjedd vesentlige endringer i de forhold som er lagt til grunn ved fastsetting av stillingenes/ansattes lønn.¹⁰
- b) Er planlagt eller gjennomført tiltak som fører til økt effektivitet, produktivitet, forenkling eller bedre brukerorientering.
- c) Er gjennomført omorganiseringer/organisatoriske endringer hvor to eller flere virksomheter/driftsenheter har fusjonert, og hvor det som følge av dette har oppstått ubegrunnede lønnsforskjeller.

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/avdelinger/apa/id1590/>

⁸ <https://frifagbevegelse.no/tariffleksikon/hovedorganisasjon-hovedsammenslutning-6.443.529573.32552cd3ca>

⁹ https://lovdata.no/dokument/SPH/sph-2018/KAPITTEL_7#KAPITTEL_7

¹⁰ Forhandlingskrav som er basert på punkt 1 a) ovenfor bør være dokumentert ved en stillingsbeskrivelse/stillingsvurdering eller opplysninger som på en annen måte gjør det mulig å måle endringene i de pålagte oppgaver.

2. Etter avtale med de tillitsvalgte kan det tilstås tidsavgrenset eller varig lønnsendring til en arbeidstaker eller grupper av arbeidstakere når det er særlige vansker med å rekruttere eller beholde spesielt kvalifisert arbeidskraft, eller som har gjort en ekstraordinær arbeidsinnsats.

3. Der dokumenterte lønnsforskjeller ikke kan forklares med annet enn kjønn, skal arbeidsgiver i samråd med de tillitsvalgte rette opp lønnsforskjellene i henhold til likestillingsloven § 21.

Utover at slike forhandlinger kan gjennomføres gjennom hele året velger en del virksomheter å holde eventuelle 2.5.3 forhandlinger utenom de lokale forhandlingene etter 2.5.1. Årsaken kan blant annet være at lønnsendringer etter pkt. 2.5.3 betinger dekning på virksomhetens budsjett og inngår dermed ikke i de sentralt avsatte midlene, jf. pkt. 2.5.1 bokstav a. Noen gjennomførere derfor eventuelle 2.5.3 forhandlinger i forkant av 2.5.1 forhandlingene, mens andre tar de i etterkant av et forhandlingsresultatet etter 2.5.1.

Med hjemmel i pkt. 2.5.1, 2.5.2 og 2.5.3 kan følgende virkemidler brukes:

Avtalen med Akademikerne	Avtalen med Unio/LO Stat/YS Stat
<ul style="list-style-type: none">a) Generelt tillegg til alle ansatte.b) Gruppetillegg.c) Individuelle tilleggd) Endret plassering i lønnsrammee) Tilstå tilleggsansiennitetf) Stillinger kan omgjøres til en annen stillingskode.g) Avtale minstelønn for arbeidstakere med særlige arbeidsoppgaver, tjenestested og lignende.h) Opprette og endre særavtaler. <p>Virkemidlene i bokstav a) til c) kan være fast, virkemidlene i bokstav b) og c) kan også være tidsavgrenset.</p>	<ul style="list-style-type: none">a) Arbeidstaker i stilling plassert i lønnsramme, kan få endret plassering innenfor lønnsrammens alternativerb) Arbeidstaker i stilling med lønnsspenn, kan få endret plassering innenfor stillingskodens lønnsspennc) Stillinger kan omgjøres til annen stillingskoded) Avtale minstelønn for arbeidstakere med særlige arbeidsoppgaver, tjenestested og lignendee) Opprette og endre særavtalerf) Tilstå tilleggs-ansiennitetg) Tilstå fast eller tidsavgrenset kronetillegg <p>Virkemidlene i bokstav a) - g) kan også benyttes for grupper av arbeidstakere.</p>

2.4 Rapportens formål, avgrensning og problemstillinger

Formålet med denne rapporten er å gi en oppsummering og vurdering av ulike erfaringer og oppfatninger knyttet til opplevde utfordringer i dagens lønnsystem. I oppgaven ligger det også å få frem beskrivelser av hvordan endringene i 2016 har fungert i praksis, og synspunkter på hvilke justeringer som bør gjøres for å bedre svare opp mot målene og ambisjonene for et nytt lønns- og forhandlingssystem i staten.

Hovedproblemstillingen i vårt arbeid er således å gjøre rede for *hvordan de lokale lønnsforhandlingsprosessene i 2016 og 2017 har fungert og resultatene av dette*. Med resultatene menes her konsekvensene og effektene som endringene har hatt på gjennomføringen av forhandlingene.

Spørsmålene som vi har søkt å besvare er:

- Hvilke effekter har inngåelsen av to ulikelydende HTA'er hatt på de lokale lønnsforhandlingene?
- Hvordan beskriver virksomhetene prosessen, bruk av det lokale handlingsrommet og koplingen til den lokale lønnspolitikken?
- Hvordan har endringene i HTA'ene påvirket samarbeidsklima?
- Har det økte handlingsrommet påvirket virksomhetens evne til å dekke ulike behov?
- Hvilke innspill har de ulike aktørene for videre utvikling og forbedring av prosessen og av det samlede lønns- og forhandlingssystemet i staten?

2.5 Metodisk tilnærming

Evalueringen er i hovedsak lagt opp med en kvalitativ tilnærming. Vi bygger på data som er innhentet gjennom dokumenter, case-intervjuer hos fem utvalgte virksomheter samt intervjuer med representanter for hovedsammenslutningene og KMD i rollen som statens sentrale arbeidsgiver. Vi har også brukt data fra KMDs spørreundersøkelse som ble sendt ut til om lag 200 statlige virksomheter. For noen av våre utvalgte case-virksomheter har vi også fått tilgang til intern kommunikasjon knyttet til de lokale lønnsforhandlingene.

2.5.1 Spørreundersøkelse

KMD sender årlig ut en spørreundersøkelse for å hente inn opplysninger om de lokale lønnsforhandlingene. Spørsmålene som stilles er hovedsakelig av lønnsteknisk og tallmessig art. Samtlige statlige virksomheter som har gjennomført lokale lønnsforhandlinger ble bedt om å gjøre denne innrapporteringen til KMD. Spørsmålene har blitt besvart av en representant for arbeidsgiversiden i virksomheten. I forbindelse med gjennomføringen av spørreundersøkelsen i høsten 2017 fikk vi anledning til å legge til noen ekstra spørsmål (se appendiks), som en datakilde for vår evaluering. Våre spørsmål ble bearbeidet og godkjent av KMD.

Vi stilte spørsmål som knytter an til temaene i vår evaluering og som ville gi oss innsikter i forkant av case-intervjuene som vi senere gjennomførte. Om lag 130 virksomheter svarte på tillegsspørsmålene fra Deloitte. Tilbakemeldingene på disse spørsmålene brukes som datagrunnlag i evalueringen, først og fremst som tall og fakta om det store erfaringsbildet.

2.5.2 Case og intervjuer

For å få et dypere og mer helhetlig empirisk grunnlag for å beskrive erfaringer har vi gjennomført case-undersøkelser hos noen utvalgte virksomheter. Etersom de statlige virksomhetene utgjør en svært heterogen gruppe, måtte vi gjøre et nennsomt utvalg og sikre at det ikke ble altfor store skjevheter. Kriteriene som det ble tatt hensyn til i utvalget av virksomheter var

- Antall ansatte i organisasjonen
- Arbeidsområde og krav til spisskompetanse
- Fordeling mellom antall ansatte som hører til Akademikeravtalen og til storavtalen
- Om virksomheten hadde besvart spørreundersøkelsen fra KMD

Vi sendte ut forespørsel om å delta i evalueringen til 19 virksomheter, og fikk positiv tilbakemelding fra 10. Etter ny vurdering av de som ønsket å ta del i evalueringen bestemte vi å gjennomføre case-intervjuer hos følgende virksomheter:

- Meteorologisk Institutt
- NAV
- NTNU
- Barne-, ungdoms, og familieetaten
- Miljødirektoratet

Virksomhetene valgte selv ut relevante personer som vi har gjennomført intervjuer med. Hvilke roller de ulike personene har hatt i virksomhetene har variert, men vi har – så langt det har latt seg gjøre – strebet etter å fange opp perspektivene til både ledelsen, HR og lokalt tillitsvalgte. I løpet av undersøkelsesperioden har vi snakket med i overkant av 30 personer. Intervjuene ble gjennomført som en kombinasjon av gruppe- og enkeltintervju, og med en varighet på ca. 60 minutter. De fleste av intervjuene – både hos hovedsammenslutningene og hos virksomhetene - ble gjennomført hos virksomheten. Noen av intervjuene har av praktiske og geografiske årsaker blitt gjennomført på telefon.

I de tilfellene der vi i denne rapportene viser til case-intervjuene vil vi ikke synliggjøre fra hvilken virksomhet eller person noe er hentet. Våre hypoteser og konklusjoner er basert på en analyse av dataene på tvers av virksomheter, og eksemplene vi trekker frem er generelt gyldige ut over den enkelte virksomhet. Sitater er også anonymisert.

I tillegg til å gjennomføre case-intervjuer hos de ovennevnte virksomhetene har vi hatt samtaler med representanter fra de ulike hovedsammenslutningene – UNIO, Akademikerne, YS Stat og LO Stat. Formålet med disse samtalene har vært å få innsikt i deres refleksjoner rundt splittelsen av HTA, av

gjennomføringen av de to påfølgende forhandlingene og hva de tenker et moderne og fleksibelt lønssystem kan innebære.

Vi har også hatt intervjuer med den sentrale statlige arbeidsgiverparten i KMD.

2.5.3 Dokumentanalyse

Sentrale dokumenter som hovedtariffavtalene, brev fra KMD, Statens personalhåndbok og dokumenter som HS'ene utarbeider i forbindelse med lokale lønnsforhandlinger, har blitt gjennomgått.

I enkelte av virksomhetene som brukes som case i denne evalueringen har vi fått tilgang til intern kommunikasjon knyttet til forberedelser og gjennomføring av de lokale lønnsforhandlingene. Dette har vært for eksempel kopier av lønnspolitikk og informasjonsskriv om endringene som ble gjort i HTA i 2016.

2.5.4 Dialogkonferanse

27.02.18 inviterte vi alle som har deltatt i intervju til en dialogkonferanse på Deloittehuset i Oslo. Konferansen ble organisert med hensikt å validere, kvalitetssikre og få flere refleksjoner rundt de mest sentrale funnene som var gjort i arbeidet vårt så langt. 16 personer deltok på konferansen.

Gjennom fasiliterte dialoger og gruppediskusjoner har vi kunnet fange en bredere virksomhetskontekst og fått frem flere eksempler, nyanser og felles refleksjoner enn vi ville fått gjennom dybdeintervjuene og spørreundersøkelsen alene.

2.5.5 Enkelte metodiske utfordringer

Selv om spørreundersøkelsen gir et bredt datagrunnlag fra virksomheter i staten er det viktig å huske at denne er besvart av representanter for arbeidsgiversiden. Vi har et litt mer begrenset datamateriale når det gjelder tillitsvalgtes erfaringer. Noen av de vi har snakket med, både tillitsvalgte og arbeidsgiversiden, har også vært nye i sine roller og ikke kunnet si så mye om endringene i 2016 og 2017 sammenlignet med tidligere år.

For å korrigere for denne metodiske skjevheten vil vi der det er store forskjeller i oppfatning tydeliggjøre hvilken rolle/part som har uttrykt hvilke erfaringer og synspunkter. Ved å gjøre dette mener vi at evalueringen totalt sett vil kunne gi et nokså representativt bilde av erfaringene og synspunktene fra forhandlingsrundene og nyttige svar på problemstillingene i undersøkelsen.

3. Mot et moderne og forenklet lønssystem

3.1 Moderniseringsreformer i staten

Regjeringen har siden 2015 arbeidet med flere reformer i offentlig sektor, eksempelvis avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen og strukturreformer i kommuner, regioner og i UH-sektoren. Formålet har vært å effektivisere og forenkle offentlig sektor, gi økt kompetanse, redusere byråkrati og øke produktiviteten, for å styrke og sikre velferden. Endringene i lønssystemet og praktiske konsekvenser av dette kan ikke forstås isolert sett, da flere av virksomhetene har vært gjennom ganske store omstillinger i samme periode.

3.2 Forenkling og modernisering i lønssystemet

I forkant av hovedoppgjøret i 2016 var det allerede kjent for partene at staten ved KMD ønsket forandringer i lønns- og forhandlingssystemet. Dette ses som nødvendig for at staten skal kunne bli en mer moderne og attraktiv arbeidsgiver. Et nytt lønssystem skal sørge for at virksomhetene lettere kan rekruttere, utvikle og beholde nødvendig kompetanse. Et av de sentrale forbedringspunktene er å legge mer ansvar over på virksomhetene, og gi staten sentralt mindre direkte kontroll over hvordan virksomhetene disponerer og fordeler midlene.

I tråd med ønsket om å gjøre sentrale endringer i lønns- og forhandlingssystemet, ble det i hovedoppgjøret 2016 forhandlet frem en rekke endringer i avtalen mellom staten og hovedsammenslutningene. Mens mange av disse endringene hadde konsekvenser for samtlige parter, var den mest synlige og omdiskuterte endringen at det for første gang ble inngått to ulikelydende HTA'er – én mellom staten og Akademikerne og én mellom staten og de øvrige hovedsammenslutningene.

Dette var et utfall som brøt med en langvarig tradisjon med kun én hovedtariffavtale i staten. Det var ikke noen nyhet at Akademikerne ville ha grunnleggende endringer i eksisterende avtale, men at KMD gikk med på å inngå to ulikelydende avtaler, ble for mange uventet og overraskende.

I det følgende vil vi kort beskrive bakgrunnen for etableringen av to ulikelydende avtaler før vi går videre med å redegjøre for endringene som ble gjort etter henholdsvis hovedoppgjøret i 2016 og mellomoppgjøret 2017.

3.3 Bakgrunn for endringene i HTA

At det eksisterer ulike oppfatninger om hvordan lønssystemet i staten bør bygges opp og fungere er ikke nytt, og det er viktig å se den nåværende situasjonen som noe mer enn kun en konsekvens av forhandlingene i 2016.

Endringene som er gjort i HTA er nært knyttet til en mer generell utvikling i det politiske landskapet og statlige reformer over de siste tiårene, som vektlegger desentralisering, delegering og større handlingsrom på virksomhetsnivå. Disse større og mer politiske aspektene trekkes frem av flere av representantene fra hovedsammenslutningene som et viktig fundament for lønns- og forhandlingsdiskusjonene i staten. Vi bør være bevisst dette i undersøkelsen av oppfatninger om endringene som nylig er gjennomført.

Akademikerne har helt siden de ble etablert i 1997 kjempet for en liberalisering av lønssystemet i staten og setter det i sammenheng med de staidig økende kravene og forventningene til virksomhetene om mål- og resultatoppnåelse, effektivitet og gjennomføringskraft. I en slik situasjon ses det som avgjørende at den enkelte virksomhet har tilstrekkelig handlingsrom og frihet til å kunne velge virkemidler, bestemme over lønnsmidlene og utforme prosessene lokalt. Akademikerne trekker frem at det eksisterende lønssystemet er for rigid, komplisert og begrensende for virksomhetene. Eksemplene som gis strekker seg fra rent praktiske utfordringer med å vite hvordan man skal orientere seg i de ulike tabellene og matrisene til at generelle tillegg bestemmes sentralt fremfor gjennom lokale forhandlinger.

Det legges vekt på at det er de enkelte virksomhetene som «best vet hvor skoen trykker» når det gjelder kompetansebehov og kompetansetilførsel. Dersom man i større grad desentraliserer lønnsfastsettelsen i

99

Det var på ingen måte overraskende at Akademikerne ønsket endringer, men det var overraskende at KMD gikk med på to avtaler.

staten til dette nivået, vil man i større grad kunne styre rekrutteringen og sikre tilførsel av spesialistkompetanse, som bidrar til økt gjennomføringskraft og kvalitet i løsningen av samfunnsoppdraget. Både Akademikerne og KMD i nyere tid har fremhevet dette perspektivet.

LO Stat og Akademikerne har ofte fremstått som de to partene som har stått sterkest mot hverandre i denne diskusjonen. Der Akademikerne har dratt i retning av økte lokale avsetninger for økt handlingsfrihet, strategiske kompetansevurderinger og konkurransedyktighet på lønn, har LO i større grad argumentert for en kollektiv og sentralt styrt lønnsutvikling hvor lokale forhandlinger og individuelle vurderinger bør begrenses til fordel for statlige fellesprinsipper og likelønnshensyn. I dette perspektivet er det viktig at staten sikrer en rettferdig lønnsutvikling hvor lavlønte og utsatte yrkesgrupper ikke sakker akterut, og hvor man aktivt jobber for å korrigere økte økonomiske forskjeller i samfunnet.

Å sette disse to perspektivene opp mot hverandre på denne måten tegner likevel et unyansert bilde av situasjonen, da alle parter – til tross for at de legger vekt på ulike hensyn i lønnspolitikken – fremstår som samstemte rundt synet på at det er et behov for en modernisering og forenkling av det eksisterende lønns- og forhandlingsystemet i staten. Med et arbeidsmarked under press, økende endringstakt i samfunnet og behov for kontinuerlig omstilling er det nødvendig med et lønnsystem som gir virksomhetene både muligheten og virkemidlene til å møte utfordringene. De fleste mener at dagens system er for lite fleksibelt og for komplekst å håndtere og heller ikke godt nok oppdatert og vedlikeholdt, blant annet forekommer stillingskoder og lønnstrinn som ikke lengre benyttes. Kjernespørsmålet er på hvilken måte systemet skal fornyes og forbedres, og hvilke verdier som skal ligge til grunn for det nye systemet.

Arbeidet med å komme frem til en modell for et nytt lønns- og forhandlingsystem ble igangsatt i kjølvannet av hovedoppgjøret i 2016. I protokolltillegg nr. 2 i begge HTA spesifiseres det at det frem mot februar 2017 skal gjennomføres et partssammensatt arbeid som skal fremme forslag om hvordan et nytt lønns- og forhandlingsystem skal se ut. Mandatet ble i mellomoppgjøret 2017 utvidet for å kunne fortsette inn mot hovedtariffoppgjøret i 2018. Denne evalueringen som avsluttes i april 2018 kan trekkes inn som et kunnskapsgrunnlag for KMD i det videre arbeidet.

Før vi går nærmere inn på erfaringene etter hovedoppgjøret i 2016 vil vi gi en kort beskrivelse av de to hovedoppgjørene og de viktigste endringene.

3.4 Hovedoppgjøret 2016

Den mest påtaglige endringen som skjedde i forbindelse med hovedtariffoppgjøret i 2016 var, som nevnt tidligere, inngåelsen av to ulikelydende hovedtariffavtaler.

Ramme for oppjøret:

I avtalen med LO Stat, Unio og YS Stat ble 50 prosent av den disponible økonomiske rammen avsatt til lokale forhandlinger. Tilsvarende for Akademikeravtalen var 75 prosent. Resten av lønnsrammen i de to avtalene var sentrale tillegg.

Beregning av lønnsputtene:

For hvert forhandlingssted beregnet KMD én samlet lønnsputt til hver av de to avtalene (Akademikerne og LO Stat, Unio, YS Stat og uorganiserte) pr. 1. juli 2016. Beregningene tok utgangspunkt i de ansattes registrerte fagforeningsmedlemskap pr. 1. mai 2016 og lønnsstatistikken pr. oktober 2015. Eventuelle strukturelle endringer som skjedde fra registreringstidspunkt til lokalt oppgjør fant sted, ble det ikke korrigert for.

De statlige virksomhetene møtte følgende praktiske og administrative endringer i prosessen:

- **Ulike lønnstabeller:** Begge avtalene bevarte praksisen med å måle lønn i lønnstrinn. Ettersom Unio/LO Stat/YS Stat fikk et større sentralt tillegg enn Akademikerne, så hadde lønnstrinnene i de to avtalene ulik kroneverdi på tidspunktet for de lokale forhandlingene.
- **To separate forhandlinger:** Med inngåelsen av to ulikelydende avtaler forhandlet de ulike HS'ene om ulike potter. KMD beregnet avsetningen som skulle gå til hver av 2.5.1-forhandlingene, og denne potten varierte etter hvilken avtale det skulle forhandles etter.

Ettersom Unio/LO/YS ble tildelt større sentrale tillegg i hovedforhandlingene, så hadde Akademikerne en større lokal pott å forhandle om.

- **Nye forhandlingssteder:** Flere mindre virksomheter ble egne forhandlingssteder, og i de større virksomhetene ble forhandlingsfullmakten flyttet fra driftsenhetsnivå til virksomhets-/etatsnivå. Slik ønsket man å gi virksomhetene en større mulighet til å gjøre helhetsvurderinger og knytte forhandlingene tettere opp til virksomhetens strategi og lønnspolitikk. Det er anledning for virksomhetene til å delegere forhandlinger ned på driftsenhetsnivå, men da kun ett nivå ned.
- **Ulike frister:** Akademikerne sine lokale forhandlinger måtte sluttføres innen 31. oktober 2016, mens Unio/LO Stat/YS Stat måtte sluttføre sine forhandlinger innen 30. november 2016.

3.5 Mellomoppgjøret 2017

Ramme for oppgjøret:

I avtalen med LO Stat, Unio og YS Stat ble 65 prosent av den disponible økonomiske rammen avsatt til lokale forhandlinger. Resten av lønnsrammen var sentrale tillegg. Det ble ikke gitt sentrale tillegg i Akademikeravtalen. Hele den disponible økonomiske rammen ble således avsatt til lokale forhandlinger.

Beregning av lønspottene:

For hvert forhandlingssted beregnet KMD én gjennomsnittlig årslønn for hver av de to avtalene (Akademikerne og LO Stat, Unio, YS Stat og uorganiserte). Beregningene tok utgangspunkt i de ansattes registrerte fagforeningsmedlemskap pr. 1. mai 2016 og lønnsstatistikk pr. 1. oktober 2016. De som var uorganiserte pr. 1. mai 2016 og nyansatte frem til 1. mai 2017 ble inkludert i beregningene etter deres fagforeningstilknnytning (ev. som uorganisert). Virksomhetene skulle med utgangspunkt i egne registre identifisere antall årsverk innenfor de to avtalene pr. 1. mai 2017. De to lokale lønspottene fremkom ved å multiplisere antall årsverk (beregnet av den enkelte virksomhet) med den gjennomsnittlige årslønnen beregnet av KMD.

De statlige virksomhetene møtte følgende praktiske og administrative endringer i prosessen:

- **Ulike virkningstidspunkt:** Virkningstidspunktet til de to avtalene var ble bestemt å være ulikt. I avtalen til Unio/LO Stat/YS Stat ble virkningstidspunktet bestemt til å være 1. juli 2017, mens Akademikerne sine forhandlinger ble gjennomført med virkning fra 1. oktober.
- **Like frister:** De lokale forhandlingene må i begge avtaler gjennomføres innen 31. oktober 2017.
- **Lokale beregninger:** Den enkelte virksomhet får selv ansvaret for å gjøre den endelige beregningen av avsetningen til de lokale forhandlingene. KMD støtter dette ved å gjøre tilgjengelig nødvendig grunnlagsdata og modeller for beregningen.
- **Fjernet lønnstrinn:** Lønnstrinn ble i Akademikerne sin avtale ble tatt bort og erstattet med lønn oppgitt i kroner og øre. I tillegg oppgis nå lønnsutviklingen som følger tjenesteansienniteten som en prosentvis økning av minstelønnen på det gjeldende alternativet i rammen. For lønns penn er minstelønn definert i kroner og øre.

3.6 Hovedtariffavtaler for perioden 1. mai 2018-30. april 2020

Hovedtariffoppgjøret i 2018 gikk til mekling etter brudd i forhandlingene. Meklingsresultatet ble godtatt av alle partene, og medførte ingen større endringer med hensyn til systemet for lokale forhandlinger i virksomhetene. I den nye avtalen mellom staten og Akademikerne har man etablert et helt nytt lønnsystem. Blant annet ble de 39 ulike lønnsrammene erstattet med én lønnsstige. Ansatte som omfattes av den nye ordningen får 1,1 prosent årlig lønnsvekst i 10 år. Endringen i 2017 om at lønnen oppgis som årslønn i kroner, og ikke som lønnstrinn, ble også videreført i ny Akademikeravtale.

Ramme for oppgjøret:

I avtalen med LO Stat, Unio og YS Stat for 2018 ble 50 prosent av den disponible økonomiske rammen avsatt til lokale forhandlinger. Resten av lønnsrammen var sentrale tillegg. For Akademikerne ble 98 prosent av den disponible økonomiske rammen avsatt til lokale forhandlinger. Resterende 2 prosent er tillegg på grunn av endringer i fellesbestemmelsene.

Beregning av lønspottene: Gjøres etter samme modell som i 2017.

4. Erfaringer med lokale lønnsforhandlinger og effekter av endringer i HTA

Med utgangspunkt i endringene som er skissert i kapittel 3 vil vi i det følgende beskrive effekter og konsekvenser som disse endringene har hatt for virksomhetene i gjennomføringen av de lokale lønnsforhandlingene i 2016 og 2017. Beskrivelsene er i hovedsak hentet fra dybdeintervjuer og understøttet med resultater fra spørreundersøkelsen. Der funnene hovedsakelig er knyttet til spørreundersøkelsen vil dette nevnes ekspelisitt.

4.1 Utfordringer med å sammenligne årene

Det har ikke vært enkelt for våre informanter å skille mellom hendelser og erfaringer fra de to ulike forhandlingsrundene. Refleksjoner rundt endringene i 2016 henger tett sammen med opplevelser og erfaringer knyttet til 2017, og vice versa. Vi vil derfor først gjøre rede for og diskutere funn og betraktninger knyttet til begge årene, før vi deretter løfter frem enkelte konkrete erfaringer som kan knyttes direkte til det enkelte oppgjør.

Vi vil poengtere at endringene som er gjort i HTA i all hovedsak angår 2.5.1-forhandlinger, og ikke 2.5.3. Likevel ser vi at måten 2.5.3 forhandlingene blir brukt på i virksomhetene vil kunne komme til å påvirkes av endringene i HTA. På direkte spørsmål trekker flere av virksomhetene paralleller mellom forhandlingene og ser dem begge i en større, overordnet lønnspolitisk sammenheng. For å sikre at vi holder denne evalueringen fokusert på effektene av endringene i HTA, vil beskrivelsene hovedsakelig relatere seg til 2.5.1-forhandlingene.

4.1.1 Ulike premisser for forhandlingsrundene

En gjennomgående tilbakemelding fra intervjuene er at det er vanskelig å skille ut effektene av endringene i HTA i og med at premissene for de to forhandlingsrundene som har vært gjennomført har vært såpass ulike. Der forhandlingene i 2016 var preget av usikkerhet, forvirring og manglende kontroll på hvordan man skulle forholde seg til sameksistensen av to hovedtariffavtaler, var pottene i mellomoppgjøret i 2017 såpass begrensede at det var vanskelig å benytte seg av det handlingsrommet som avtalene legger opp til.

4.1.2 Ulike roller og virksomheter

En annen utfordring med å beskrive generelle erfaringer er de store forskjellene som eksisterer mellom virksomhetene. Dette gjelder forhold som størrelse, lokalisering, arbeidsoppgaver og kompetansebehov, som gir ulike lønsmessige utfordringer og dermed opplevelser av endringene i HTA.

Personene som fyller leder- og tillitsvalgtrøller i virksomhetene har ulike politiske ståsted og vil dermed også ha ulike holdninger til prinsippene som bør ligge til grunn for hvordan lønn fastsettes. Dette kan ha medvirkende betydning for hvordan prosessen og effektene i virksomheten har blitt erfart og tolket.

4.1.3 En overgangsperiode

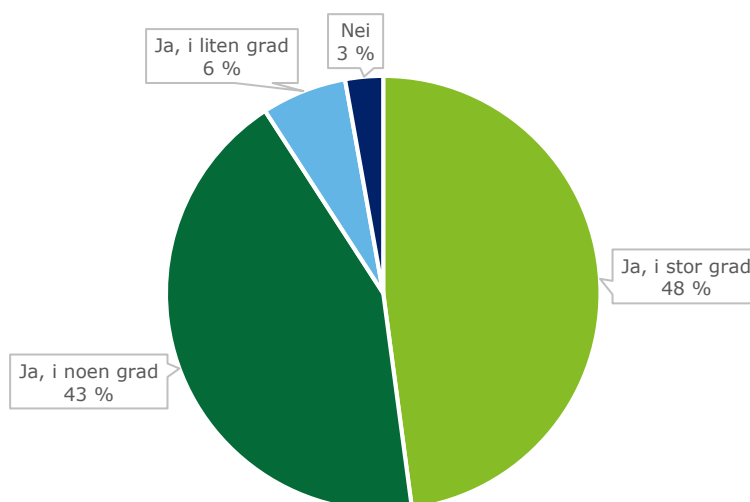
Erfaringer og opplevelser av at endringer har vært krevende tilsier ikke nødvendigvis at endringene i seg selv er problematiske. Det handler i stedet om selve endringsprosessen og overgangsutfordringene. Vi har for eksempel hørt en god del om uventede og uønskede praktiske og administrative effekter av hovedoppgjøret i 2016, og som ble forsøkt korrigeret i forbindelse med mellomoppgjøret i 2017. Enkelte av funnene som vi presenterer i denne rapporten vil derfor være av en midlertidig karakter, og de hadde sannsynligvis sett annerledes ut dersom en hadde gjennomført en lignende evaluering i etterkant av neste tariffperiode.

Til tross for disse reservasjonene er det flere erfaringer, opplevelser og tolkninger som gjør seg gjeldende på tvers av virksomhetene og som gir kunnskap som kan ha verdi for videre utvikling. Disse funnene presenteres i det følgende.

4.2 Generelle funn

Den mest fremtredende tilbakemeldingen på tvers av samtlige virksomheter og organisasjoner er at det har vært en praktisk krevende overgang fra én til to ulikelydende hovedtariffavtaler.

Har overgangen fra én til to, ulikelydende hovedtariffavtaler fått praktiske og administrative konsekvenser?



Figur 1: Praktiske og administrative konsekvenser. Kilde: Spørreundersøkelse

De praktiske og administrative konsekvensene har også til dels vært uventede og uforberedte. Spesielt fremheves dette fra arbeidsgiversiden, men også de tillitsvalgte – især Akademikerne – deler en opplevelse av at prosessen har vært krevende å gjennomføre i tide og på en god måte.

4.2.1 Behov for å avklare og enes om endringene i HTA

En del av utfordringen, som omtales fra begge sider av forhandlingsbordet, er knyttet til behovet for flere avklaringer og en mer felles forståelse av hva som egentlig ligger i endringene i HTA'ene. Dette henger sammen med opplevelsen av et underliggende system som er komplekst og uoversiktlig. I den nye situasjonen har det eksempelvis vært ulike fortolkninger av hva som har vært intensjonen bak inngåelsen av Akademikerne sin avtale, og det har vært uklarheter knyttet til om kronetillegg på lønnstrinn skulle tas med i beregningen for neste års lønnsnett.

Ulik eller manglende forståelsen av begreper og intensjoner i de to HTA'ene har blitt opplevd som manglende eller skjevfordelt forhandlings- og tariffkompetanse hos forhandlingspartene. Dette har i flere virksomheter medført at forhandlingsprosessen har blitt langtrukket og frustrerende for både tillitsvalgte og arbeidsgivere. En ikke uvesentlig mengde tid er blitt brukt på innledende diskusjoner rundt intensjoner, tema og begreper som burde vært avklart på forhånd. Vi beskriver dette nærmere i punkt 4.2.7 Kompetanse.

4.2.1.1 Manglende forståelse for forskjellene mellom de to avtalene

I flere virksomheter har arbeidsgiversiden uttrykt frustrasjon og overraskelse over Akademikernes innstilling og praksis i forhandlingsprosessen. De har for eksempel gått inn i forhandlinger med et ønske om at deres lokale pott skal fordeles jevnt ut på medlemsmassen. Dette har blitt oppfattet som å stå i motsetning til intensjonen i avtalen om at generelle tillegg skal utgå til fordel for individuelle tillegg basert på prestasjoner.

Denne oppfatningen har – i de tilfellene den har gjort seg gjeldende – skapt en krevende forhandlingssituasjon for Akademikernes tillitsvalgte. I ekstreme tilfeller har det blitt uttrykt bekymring for at arbeidsgiversiden ser på Akademikerne sin pott som en pott som kun skal fordeles på individer. Flere av Akademikernes tillitsvalgte har påpekt at oppfatningen er feilaktig og strider mot det som faktisk

er definert som de to første virkemidlene i Akademikernes HTA pkt. 2.5.4, nemlig både generelt tillegg til alle ansatte og gruppetillegg.

Samtidig er det viktig å bemerke at det ikke nødvendigvis bare er arbeidsgiversiden som i noen tilfeller har gjort en feilvurdering av intensjonene i de to avtalene. Mange av de tillitsvalgte og organiserte som var bundet til Akademiker-avtalen var usikre på konsekvensene for egen del som inngåelsen av to avtaler faktisk ville medføre. Da de som var bundet til Unio/LO Stat/YS Stat fikk sentrale tillegg etter hovedoppgjøret, opplevde mange medlemmer i Akademikerne dette som overraskende og seg selv som å havne «bakpå».

Etter hvert ble det argumentert for at Akademiker-potten i de lokale forhandlingene skulle brukes til å utjevne forskjellene på lønnstrinnene i de to avtalene. Her er veien kort til å se hvorfor enkelte fra arbeidsgiversiden hevder at det var medlemmene i Akademikerne som fremsto som «utro» og undergravende i forhold til intensjonene i avtalen som hovedsammenslutningen hadde inngått.

Noen tillitsvalgte i Akademikerne forteller også at de har blitt konfrontert med «beskyldninger» om at det var de som ønsket å inngå en egen avtale med staten. Det fremheves at det i realiteten var staten som kom med et tilbud som Akademikerne aksepterte. At dette ble stående som en egen avtale uten oppslutning fra de øvrige HS'ene, er ikke noe Akademikerne nødvendigvis ønsket. Av denne grunn opplever flere tillitsvalgte i Akademikerne at de blir uriktig anklaget for å ha gått inn for å ha sin egen avtale. Dette omtales også under punkt 4.2.8 om samarbeidsklimate.

99

Vi ønsker ikke å fjerne kollektive forhandlinger, men vi mener at de må løftes ned og gjennomføres på lokalt nivå

4.2.1.2 Usikkerhet rundt generell lønnsutvikling

Mange av virksomhetene har vært opptatt av spørsmålet hva som blir konsekvensen av to avtaler og to forhandlingsløp for den generelle lønnsutviklingen. Hvordan skal man med to avtaler kunne gjøre en samlet vurdering av hvilken lønnsutvikling som er rimelig og ikke, og hvor ofte bør ansatte gis tillegg? Å få flere avklaringer som gir svar på denne type spørsmål har vært etterlyst hos både arbeidsgivere og tillitsvalgte, på tvers av avtaler. På den ene siden uttrykker flere tillitsvalgte bekymring for at manglende forhandlingsteknisk kompetanse hos arbeidsgivern kan bidra til å svekke den generelle lønnsutviklingen for ansatte. Arbeidsgiverne, på sin side, erkjenner at det å ha to avtaler å forholde seg til gjør det vanskelig å sikre en forutsigbar lønnsutvikling og at det utfordrer helhetsperspektivet. For å gjøre et mer samlet grep har noen virksomheter valgt å samle opp 2.5.3-forhandlingene og gjennomføre disse i forkant av 2.5.1-forhandlingene. På denne måten har særkrav om individuell vurdering blitt ryddet unna før man begynte de ordinære forhandlingene.

Som respons på behovet for å ivareta tilstrekkelig helhetstenkning etterspør både arbeidsgivere og tillitsvalgte noen sentrale retningslinjer og føringer som kan sikre at lønnsutviklingen i staten skjer i noenlunde samme takt. Behovet gjelder spesielt for de lavtlønnede gruppene som har arbeidsoppgaver og ansvarsområder som det er vanskelig å «utmerke seg» i. Med slike føringer forventer forhandlingspartene å få konkrete holdepunkter for en felles retning som kan gjøre egen forhandlingsprosess mer effektiv og profesjonell.

4.2.1.3 Merarbeid og ressursbruk

Et av de tydeligste funnene våre i denne undersøkelsen er erfaringer med og en bekymring for fortsatt økt ressursbruk og stigende arbeidsmengde som følge av to avtaler.

For arbeidsgiversiden har inngåelsen av to ulikelydende avtaler medført at man blir nødt til å gjennomføre to separate forhandlingsprosesser med partene som hører til de ulike avtalene. Det innebærer en dobling av møtevirksomhet, og – avhengig av størrelse, sammensetning av ansattegrupper og organisasjonsstruktur – en mer uttrukket og kompleks forhandlingprosess. Noen oppfatter at de har brukt uforholdsmessig mye tid og ressurser på selve den praktiske gjennomføringen i forhold til reelle endringer i innhold og utfall. Spesielt store virksomheter som er under ressurspress som følge av andre reformer og omstillinger, oppfatter at prosessen har krevd mye av både ledelse og tillitsvalgte.

For tillitsvalgte har ikke opplevelsen av merarbeid og økt ressursbruk i prosessen vært like uttalt som for arbeidsgiversiden, noe som kanskje er forventet i og med at de forholder seg til bare en avtale. Det som derimot blir poengtert av flere av de tillitsvalgte er at de har opplevd å møte en motpart som ikke er like godt forberedt som tidligere. I tillegg medfører økte lokale avsetninger et større ansvar, og noen opplever med dette økt arbeidspress og økte forventninger hos medlemmene.

Flere tillitsvalgte fremhever et økende merarbeid knyttet til dokumentasjon og medlemslister. Med separate forhandlingsløp må partene til enhver tid ha full oversikt over hvilke ansatte som hører til hvilken tariffavtale, og listene må være oppdaterte og nøyaktige slik at det er tydelig i prosessen hvilke det skal forhandles for når. Det var flere utfordringer med medlemslistene som utkrystalliserte seg i forkant av de lokale forhandlingene i både 2016 og 2017, og som i enkelte tilfeller ledet til forsinkelser i forhandlingene¹¹:

- **Ufullstendige lister.** Ikke alle ansatte oppdaterer foreningene sine om skifte av arbeidsgiver, og derfor har ikke tillitsvalgte nødvendigvis hatt fullstendig informasjon om hvem de representerer i forhandlingene. Dette har vært spesielt problematisk med tanke på å kunne gjøre korrekte beregninger av størrelsen på potten som det skal forhandles om.
- **Dobbeltmedlemskap.** Enkelte ansatte har tilhørighet til flere organisasjoner, og kan således være dekket av begge avtalene. Dette forholdet kompliseres av at organisasjonene ikke har innsyn i andres medlemslister. Det faller da på den enkelte ansatte å melde hvilken avtale de skal høre til¹².
- **Oppdatert informasjon om ansatte.** Enkelte tillitsvalgte ønsker å kunne hente ut informasjon om de ansatte som de skal forhandle om på egen hånd, uten å måtte vente på at arbeidsgiversiden skal gi dem dette underlaget. Bakgrunnen er en opplevelse av at arbeidsgiversiden har brukt for lang tid på å utlevere relevant informasjon til de tillitsvalgte, og at de har risikert å ha utdaterte opplysninger med seg inn i forhandlingsmøtene. Dette utfordrer prinsippet om at man skal være likeverdige parter i forhandlingene.
- **Kunnskap om bindingstid og «avtalehopping».** Selv om det har vært kjent at medlemmer har en bindingstid på medlemskapet har flere vist til medlemmer som har vært misfornøyde med lønnsutviklingen og ønsket å direkte melde seg ut av sin forening uten å kunne gjøre dette, og dette har skapt frustrasjon som det har gått med ekstra tid i prosessen til å håndtere.

En annen utfordring som nevnes er den korte tidsrammen for forhandlingene. Både tillitsvalgte og arbeidsgiversiden oppfatter at forhandlingsprosessene er blitt såpass tidkrevende at det er vanskelig å komme i mål innen de fristene som er satt i HTA. Flere tar opp problemet med at brevet fra KMD med informasjon om forhandlingene ikke har kommet virksomhetene i hende før like før sommerferien. Dette gjør at flere ikke har fått igangsatt arbeidet med forhandlingene før i august, og de opplever at dette svekker forberedelsene til og gjennomføringen av forhandlingene. Et konkret ønske som er uttrykt er at brevet fra KMD sendes ut umiddelbart til virksomhetene etter 1. mai, slik at grunnarbeidet for de lokale forhandlingene kan igangsettes i god tid før sommerferien.

For Akademikerne, som bare forhandler om én pott basert på egen lønnsmasse, oppleves ikke tidsrammen fullt så knapp som for de andre. De øvrige hovedsammenslutningene forhandler sammen og må bruke mer tid på å komme til enighet på tvers av foreninger, og disse opplever tiden som svært knapp.

At Akademikerne og de øvrige forhandler i to ulike prosesser har hatt en intern effekt i Akademikerne som enkelte tillitsvalgte har uttrykt bekymring for. De opplever en tilspissing i forholdet mellom særforbundene som ligger innunder Akademikerne fordi de nå må kjempe om en felles pott som er begrenset av den samlede lønnsmassen til Akademiker-forbundene. De lokale tillitsvalgte opplever å måtte «stjele» fra hverandre for å tilgodese sine medlemmer best mulig.

¹¹ <http://www.uniforum.uio.no/nyheter/2016/11/lonnsforhandlinger-forsinket-av-medlemskapsrot.html>

¹² https://www.regjeringen.no/contentassets/645814e081a5422eb3e1cbdb571ad48d/brev_om_lokale_forhandlinger_2017.pdf og https://www.regjeringen.no/contentassets/a95403d0c2634ae58d7a2abc1f75ec6d/gjennomforing_lokale_forhandlinger.pdf

4.2.2 Tekniske utfordringer

I forlengelsen av diskusjonen rundt merarbeid og økt ressursbruk er det tydelig at både arbeidsgiversiden og tillitsvalgte er bekymret over at de tekniske løsningene som brukes i virksomhetene (Agresso, SAP, Blue garden, etc.) ikke er rigget til å kunne håndtere mange av de praktiske effektene av endringene i HTA. En av de tydeligste tilbakemeldingene på det tekniske området er at flere av systemene ikke har kunnet håndtere årslønn i kroner. Dette har medført en god del beregningsmessig merarbeid og manuell registrering. Virksomhetene har løst dette på litt ulike måter, men det er en felles opplevelse av systemmessig «plunder og heft».

De tekniske problemene er noe som samtlige tillitsvalgte og representanter for arbeidsgiversiden mener at KMD burde ha tatt høyde for da de gikk inn for å ha to ulikelydende avtaler. Det etterlyses også hvorvidt KMD kan ta et større ansvar fremover for utviklingen av lønssystemene og legge et visst press på leverandører for å sikre at problemene ikke vedvarer.

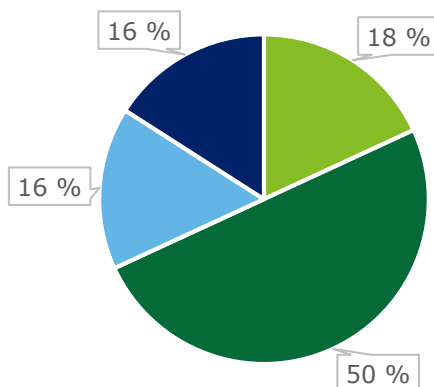
4.2.3 Opplevelser av økt handlingsrom

En sentral målsetting i utviklingen av statens lønns- og forhandlingsystem har vært å øke det lokale handlingsrommet i virksomhetene og gi større mulighet til å knytte lønnsfastsettelsen og lønnsutviklingen nærmere til virksomhetenes overordnede strategiarbeid og lønnspolitikk. Ved å gi større lokale avsetninger og flytte forhandlingsfullmakter fra driftsenhetsnivå til virksomhetsnivå er det tenkt at virksomhetene skal kunne bruke midlene på en mer hensiktsmessig og helhetlig måte. En gjennomgående tilbakemelding er at dette oppleves som positivt og er ønsket, og at man mener at et økt handlingsrom på sikt vil bidra til å styrke virksomhetene.

Spørreundersøkelsen gir et klart svar på at de økte lokale avsetningene oppleves som å gi virksomhetene større handlingsrom.

Har større andel til lokale forhandlinger gjort at virksomhetene opplever større handlingsrom?

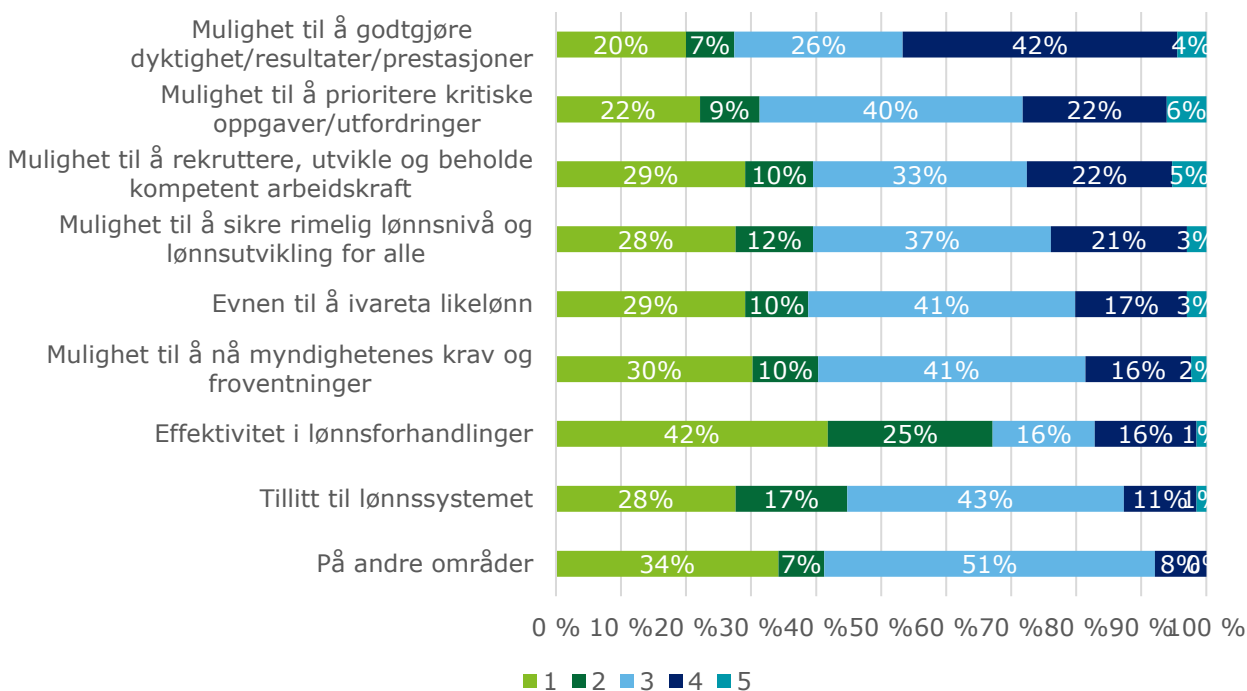
■ Ja, i større grad ■ Ja, i noen grad ■ Ja, i liten grad ■ Nei



Figur 2: Har større andel til lokale forhandlinger gjort at virksomhetene opplever større handlingsrom? Kilde: Spørreundersøkelse

Arbeidsgiverne ble i spørreundersøkelsen også stilt spørsmål om endringene i HTA har skapt forbedringer på utvalgte området. Svarene vises i neste figur.

I hvilken grad opplever virksomheten at endringer i HTA har skapt forbedringer på følgende områder? Kilde: Spørreundersøkelse



Figur 3: I hvilken grad opplever virksomheten at endringer i HTA har skapt forbedringer på følgende områder? Kilde: Spørreundersøkelse

Ut fra en skala fra 1 til 5, der 1 er *I liten grad* og 5 er *I stor grad* ser vi at 46 prosent svarte 4 eller 5 på at det er forbedringer når det gjelder muligheter til å godtgjøre dyktighet/resultater/prestasjoner, 28 prosent til å prioritere kritiske oppgaver/utfordringer og 27 prosent til å rekruttere, utvikle og beholde kompetent arbeidskraft. Som dokumentert også andre steder i rapporten er det effektiviteten i lønnsforhandlingene som oppleves å ha minst forbedringer (67 prosent svarer 1 eller 2).

Samtidig er det for tidlig å si hvordan virksomhetene kommer til å ta dette handlingsrommet i bruk. Vi har hørt eksempler på at virksomhetene i 2016 og 2017 har jobbet for, og delvis også lykket med, å knytte lønnsforhandlingene tett opp mot virksomhetens overordnede strategiske mål og prioriteringer, og for eksempel valgt å prioritere de medarbeidergruppene som anses som viktigst for å nå disse målene. Andre virksomheter har ønsket å bruke handlingsrommet i forhandlingene til å belønne individuelle, høytpresterende medarbeidere som man er spesielt redd for å miste. Virksomhetene er ikke sikre på om den valgte profilen kommer til å fortsette til neste oppgjør, eller om dette er noe de kommer til å variere fra oppgjør til oppgjør.

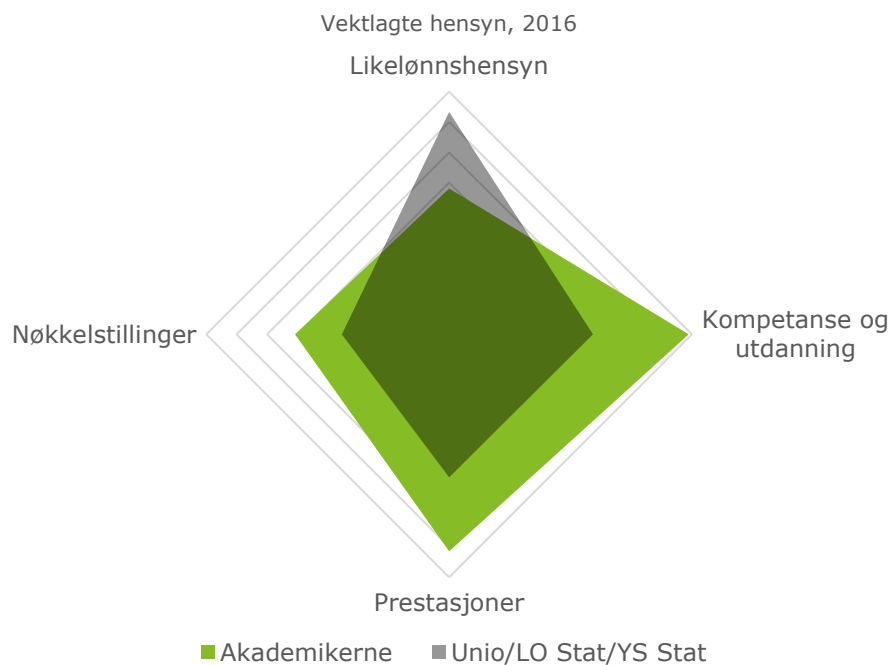
Som nevnt tidligere er det også en viss uenighet om hvor stort handlingsrom som egentlig er mulig med dagens lønnsystem og de to HTA. Tillitsvalgte som er godt kurset og drillet i lønnsystem og forhandlinger er tydelige på at det med begge avtaler er fullt mulig å finne handlingsrom i de lokale forhandlingene. Fra arbeidsgiversiden får vi også bekreftet at spesielt flere av de tillitsvalgte fra LO stat oppfattes å kjenne systemet så godt at de kan «vinne» forhandlinger på kunnskap om system og ikke nødvendigvis bare på krav og argumentasjon. Det sies at nye tillitsvalgte, andre forbund og arbeidsgivere med mindre trening kan komme dårligere ut av forhandlinger grunnet kompleksiteten i lønnsystemet. Dette henger også sammen med bildet av et kompetansegap, som beskrives nærmere i pkt. 4.2.8.

4.2.4 Ulike hensyn og prioriteringer i forhandlingene

Nært knyttet til spørsmålet om lokalt handlingsrom ligger diskusjonen rundt hvilke hensyn som skal vektlegges i forhandlingene. Dette relaterer seg til overstående diskusjon om koplingen mellom

lønnspolitikk og virksomhetsstrategi. Skal potten brukes for å jevne ut forskjeller, belønne høyt presterende medarbeidere eller sikre nødvendig kompetanse?

Vi ser en interessant utvikling fra 2016 til 2017 når det gjelder opplevelsen av hvilke hensyn som ble vektlagt i kravene fra de ulike partene (se figur 3).¹³

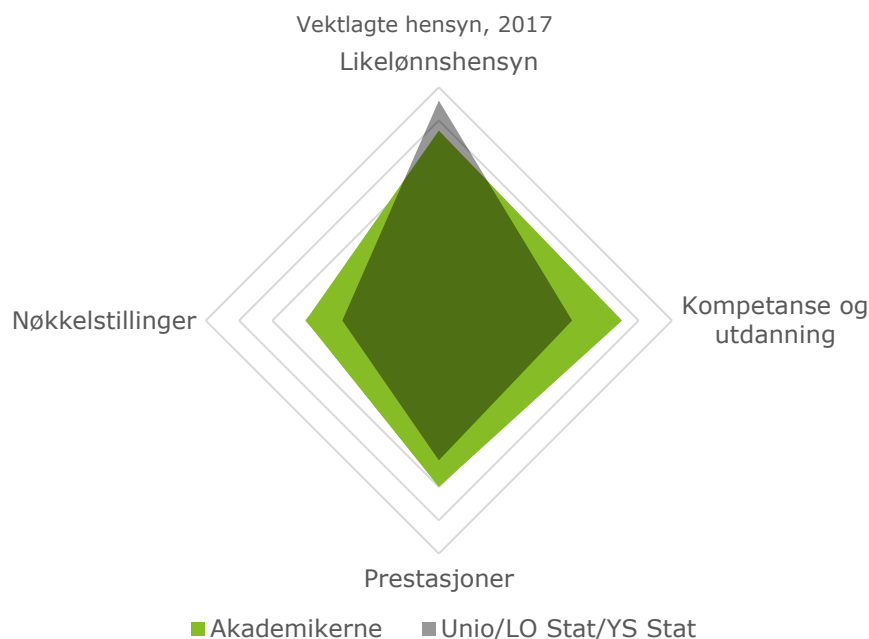


Figur 4: Vektlagte hensyn, 2016. Kilde: Spørreundersøkelse

I 2016 ser vi at det oppfattes å være en tydelig forskjell i profil mellom organisasjonenes tilnærming i prosessen. Dette henger også godt sammen med den allmenne oppfatningen om hva som er forskjellen i profil mellom de to HTA'ene. Akademikerne har for eksempel hatt stort fokus på å belønne kompetanse og prestasjoner, mens de øvrige organisasjonene har latt likelønns hensyn veie tyngre.

Hvis vi går videre til 2017 (figur 4) ser vi at det er mye mindre forskjell og det kan se ut som om det har skjedd en justering og tilnærming mellom organisasjonene når det gjelder hvilke hensyn som er vektlagt i prosessen.

¹³ I denne sammenheng bør det påpekes at dette er svar som er gitt fra arbeidsgiversiden, dvs. at det er også arbeidsgivers forståelse av hvilke hensyn som ligger bak kravene som ble stilt fra henholdsvis Akademikerne og de øvrige.



Figur 5: Vektlagte hensyn, 2017. Kilde: Spørreundersøkelse

Fokuset på prestasjoner hos Akademikerne er i 2017 tonet ned til fordel for et ønske om å ta større hensyn til likelønn, mens profilen til de øvrige i stor grad er forblitt den samme. Dreiningen kan skyldes flere mulige faktorer og forhold:

1. I 2016 var ordningen ny og Akademikerne kan ha valgt å utnytte seg av muligheten de nå hadde for å belønne utdanning og høyt presterende medarbeidere.
2. Potten i 2017 var relativt liten og det å gi flate generelle tillegg var både tid- og kostnadsbesparende.
3. I 2017 opplevde Akademikerne et press fra medlemmer på å bruke midler for å kompensere for at de øvrige fikk sentrale tillegg og at det dermed oppstod en systematisk skjevhet i lønnsutviklingen uavhengig av de lokale forhandlingene
4. I all den tid det er to avtaler kan vi ikke måle effektene av dem hver for seg. Vi oppfatter at det kan være en generell tendens at de som er bundet til de ulike avtalene skuler på hverandre og fremmer krav basert på hva de andre har fått. For eksempel har Akademiker-medlemmer ønsket å få generelle tillegg for å oppnå en utjevning av forskjellene som oppstod i og med at de øvrige fagforeningene fikk sentrale tillegg.

Uavhengig av hva som er forklaringen bak utviklingen av en mer lik profil i 2017, viser det også at partene i mellomoppgjøret kan ha hatt en mer en situasjonstilpasset agenda og justert valg av tilnærming i prosessen. Dette kan sies å være i tråd med intensjonen om å gi de lokale virksomhetene muligheten til å bruke de lokale oppgjørene for å gjøre de prioriteringene som fremstår som mest relevante for virksomheten.

Neste figur (Figur 5) viser hvordan arbeidsgiversiden har beskrevet hvordan de selv har vektlagt ulike hensyn i forhandlingsrundene i 2016 og 2017. Vi ser at arbeidsgiverne generelt sett har lagt større vekt på prestasjoner og nøkkelstillinger enn organisasjonene, og at den samlede profilen er nokså lik for 2016 og 2017.



Figur 6: Hensyn vektlagt av arbeidsgiver. Kilde: Spørreundersøkelse

Det er flere aspekter som må tas med i tolkningen av denne figuren. For det første kan vi forstå stabiliteten i prioriteringene på arbeidsgiversiden som et resultat av virksomhetenes lønnspolitikk og overordnede strategi, som ikke endres mellom årene.

Stabiliteten i fokus på prestasjoner og nøkkelstillinger kan også skyldes arbeidsgiversidens tradisjonelle rolle og ansvar for lønnsutviklingen i virksomheten. Gjennom sentrale tillegg har staten hatt en viktig rolle i å sikre den generelle lønnsutviklingen ute i virksomhetene. Den lokale arbeidsgiversiden har i større grad kunnet fokusere på og prioritere prestasjoner, nøkkelstillinger og særskilte kompetansebehov i de lokale forhandlingene.

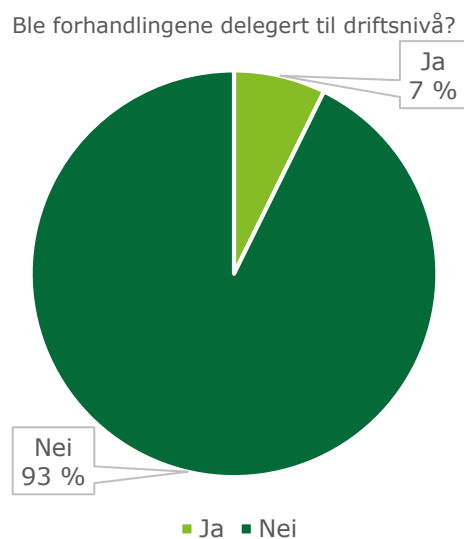
Vi hører beskrivelser som antyder at virksomhetene med økt ansvar for den generelle lønnsutviklingen sannsynligvis kan komme til å legge vekt på flere hensyn og avveie ulike prioriteringer i forhandlingsprosessen ut fra et helhetlig lønnsperspektiv. Med denne hypotesen vil figur 5 kunne komme til å se annerledes ut i neste tariffperiode.

4.2.5 Virksomhetsnivå som forhandlingssted

At forhandlingsfullmakten er flyttet fra driftsenhetsnivå til virksomhets-/etatsnivå blir av de fleste oppfattet positivt og som å være en utvikling i riktig retning, til tross for at endringen i enkelte tilfeller kom overraskende. En språklig raritet som noen tar opp er at begrepsbruken sentralt-lokalt nå kan skape en viss forvirring. Store virksomheter, som for eksempel NAV (der man gikk fra 31 til 1 forhandlingssted), har tidligere ført lokale forhandlinger ute på driftsenhetsnivå, og det oppleves som rart at man omtaler forhandlingene som skjer sentralt i virksomheten som lokale forhandlinger.

Mange virksomheter vurderer at flytting av fullmakt til virksomhets-/etatsnivå gir større muligheter for å gjøre lokale tilpasninger. Man kan eksempelvis velge å delegerer forhandlingene til driftsenhetsnivå, og samtidig i forkant gjøre en fordeling av midlene det skal forhandles om i henhold til virksomhetens overordnede strategi og prioriteringer.

Det er få virksomheter som har rapportert til KMD at de faktisk har gjennomført delegerede forhandlinger i perioden (7%) Dette kan henge sammen med pottens størrelse, da vi kan forvente at delegering gir noe mer arbeid i prosessen. Mange virksomheter i staten er også såpass små at de ikke vil ha behov for eller kunne delegerer forhandlingene.



Figur 7: Ble forhandlinger delegert? Kilde: Spørreundersøkelse

4.2.6 Manglende helhet som følge av to avtaler

Flere representanter fra arbeidsgiversiden har uttrykt at det å forholde seg til to ulikelydende avtaler gir utfordringer når det gjelder å kunne ivareta et helhetsperspektiv i forhandlingene. Dette relaterer seg hovedsakelig til to faktorer:

1. Selv om arbeidsgiver går inn i begge forhandlingsløpene med samme mål og ønsker, kan de i gjennomføringen av to separate forhandlinger møte motparter som vektlegger ulike hensyn og resultatene blir dermed ulike. Dette oppleves som en utfordring i forhold til ambisjonen om å bruke det lokale handlingsrommet på en helhetlig måte.
2. I de to forhandlingsrundene som er gjennomført siden 2016 er det gjort erfaringer med at de lokale tillitsvalgte bruker tid og energi på å sette seg inn i hvordan forhandlingene går for partene i den andre avtalen, og at de gjerne fokuserer på å utjevne eventuelle forskjeller like mye som på hvordan man best kan utnytte mulighetsrommet i egen avtale.

Disse bekymringene har primært kommet fra arbeidsgiversiden, men enkelte tillitsvalgte har også uttrykt dette som en kilde til frustrasjon. Ettersom ansatte som dekkes av de ulike avtalene ofte jobber side om side, oppleves det også av de tillitsvalgte som både logisk og hensiktsmessig å ha innsyn i og kunne ta hensyn til forhandlingene på begge avtaler.

4.2.7 Størrelsen på potten har betydning for prosessen

En gjenganger i intervjuene er at det er vanskelig å vurdere bruken av det lokale handlingsrommet i hhv 2016 og 2017. 2016 fremstod på mange måter som en nokså kaotisk og uoversiktlig periode, hvor usikkerheten rundt den praktiske gjennomføringen av forhandlingene sannsynligvis gjorde at man ikke helt klart å utnytte mulighetene som avtalene skulle gi. I 2017 var mange av usikkerhetene håndtert, men samtidig la størrelsen på potten noen grunnleggende begrensninger for i hvilken grad det lokale handlingsrommet faktisk kunne utnyttes. De fleste virksomhetene gir tilbakemelding om at de i hovedsak ga flate/generelle tillegg i 2017.

4.2.8 Kompetanseutfordringer

En gjennomgående tilbakemelding har vært at det oppleves et kompetansegap, spesielt mellom tillitsvalgte og arbeidsgiversiden, i forhandlingsprosessen. Gapet oppleves tydeligere nå med to avtaler enn tidligere.

Manglende innsikt i tariffavtalene og de tekniske og praktiske sidene av forhandlingsprosessen på arbeidsgiversiden har bidratt til en tynge og mer tungrodd prosess. Det fortelles om hvor mye tid som er gått med på oppklaringer og diskusjoner om detaljer i prosessen. Flere mener bestemt at en heving av det forhandlingstekniske kompetansenivået hos arbeidsgiver er nødvendig.

Spesielt hos Akademikerne har dette vært en tydelig problemstilling, i og med at de i forhandlingssituasjonen, som diskutert under punkt 4.2.1, opplever å møte en motpart som ikke kjenner deres avtale like godt eller forstår den i dybden. Samtidig har også noen på den andre avtalen etterlyst arbeidsgivers kjennskap til fleksibiliteten og handlingsrommet i deres avtale. Vi kommer tilbake til noe av dette i pkt. 4.2.9 i en diskusjon om kompleksiteten i lønssystemet.

Både ansiennitet, interesse og erfaring blir trukket frem som viktige suksessfaktorer i forhandlingene. I tilbakemeldingene vi har fått kommer det frem at den totale opplevelsen av forhandlingsprosessen ofte er knyttet til om representantene fra arbeidsgiversiden har vært gjennom forhandlinger tidligere. I virksomheter der lederne er ansatt på åremål og har skiftet ofte er dette et tydelig tema, mens det ikke er like tydelig på steder hvor arbeidsgiversiden er stabil over lenger tid.

Også i denne sammenheng bør det minnes om at påpekte utfordringer knyttet til manglende kompetanse og erfaring kan henge sammen med merarbeid og økt ressursbruk forårsaket av to avtaler. At man stadig må skifte mellom avtalekontekster, håndtere systemer som ikke er rigget for endringene og ser mengden manuelt arbeid øke, gjør at kompetansegapet i en periode oppleves å faktisk vokse. Spesielt er det krevende for ledere og tillitsvalgte å følge med og være ajour dersom de har større organisatoriske endringer, reformer og omstillingsprosesser som samtidig pågår i virksomheten.

4.2.9 Kompleksiteten i lønssystemet tydeliggjøres

Påstander om manglende kompetanse kommer særlig til uttrykk som manglende forståelse for hvordan det etablerte lønssystemets begreper og tekniske ordninger er ment å fungere. Dette gjelder for eksempel innplassering i lønnsrammer, bruk av fiktiv tjenesteansiennitet og alternative innplasseringer. Det sies for eksempel at lønnsrammene er så kompliserte at mange lar være å bruke dem etter hensikten, og heller velger å plassere ansatte direkte inn i alternativ 9 i den gjeldende rammen. Dette gjøres da i stedet for at medarbeideren blir plassert inn på samme lønnstrinn i et annet alternativ. Få har oversikt over hva som blir konsekvensene for den enkelte av dette.

Personer som vi har intervjuet med inngående kjennskap til de ulike ordningene og alternativene i dagens lønssystem deler gjerne et hjertesukk over at det ikke er rart om andre er kritisk til systemet dersom de ikke har tilstrekkelig kunnskap om for eksempel hvordan lønnsrammene er ment å brukes. Denne type refleksjoner tar vi som et uttrykk for at systemet må sies å være i overkant teknisk komplisert, særlig med tanke på at det skal brukes av begge parter til å forhandle frem både individuelle resultater og en ønsket generell lønnsutvikling. Kompleksiteten er enda mer kritisk med tanke på at også den enkelte ansatte bør være i stand til å forstå systemet.

99

Det er ikke rart man er kritisk til systemet når man ikke har kunnskap om hvordan lønnsrammene er ment å brukes

4.2.10 Samarbeidsklima til en viss grad påvirket

De fleste vi har snakket med sier at samarbeidsklimaet både mellom partene og mellom de ulike organisasjonene i virksomheten historisk har vært godt. Det har ofte vært en opplevelse av at organisasjonene står sammen «mot» arbeidsgiver i selve forhandlingene, men at man ellers et godt samarbeidsklima både i lønnsforhandlingsprosessene og i andre saker, eksempelvis i utarbeidelse av lønnspolitikk og den generelle medvirkningsprosessen. Likevel hører vi at det i enkelte virksomheter nå er blitt en noe mer spisset retorikk hos de tillitsvalgte, og et sterkere fokus på at ting skal gjøres «etter boka».

Hos enkelte virksomheter oppleves samarbeidsklimaet som å ha blitt vanskeligere, særlig gjelder dette hos Akademikerne. Noen av deres tillitsvalgte opplever at de til tider blir stemplet som «ansvarlige» for det som enkelte omtaler som en oppløsning av solidariteten i arbeidslivet og splittelser mellom

fagforeningene. Dette kom spesielt til uttrykk i tiden umiddelbart etter inngåelsen av de to avtalene, men har roet seg litt med tiden.

En refleksjon fra flere er at to avtaler skaper en tilspissing av forhandlingsdialogen i og med at partene som tradisjonelt står lengst fra hverandre på fagforeningssiden (Akademikerne og LO Stat) nå ikke lenger kan «utbalansere» hverandre gjennom politiske overbevisninger og retorikk. Noen steder er det også en reell bekymring for at det skjer en økt polarisering i prosessen og at avstanden mellom de to ytterpunktene bare vil fortsette å øke. Dette gjør videre at man frykter en ytterligere fragmentering av fagforeningene, og – på sikt – et økt konfliktnivå mellom organisasjonene i arbeidslivet.

Når det gjelder det interne samarbeidet i HS'ene har vi fått tilbakemeldinger om at det internt i Akademiker-organisasjonene har oppstått noen nye utfordringer knyttet til samarbeidet:

- En opplevelse av at Akademikerne sentralt til en viss grad har oversolgt verdien av deres avtale og skapt høye forventninger om lønnsutvikling hos medlemmene. For lokale tillitsvalgte er det en utfordring at «hoppet» så langt har uteblitt, og at medlemmene dermed blir usikre på om egen avtale er en god løsning.
- Potten som Akademikerne forhandler om er beregnet ut fra lønnsmassen til egne medlemmer, og dette skaper økt konkurranse mellom særforbundene. Enkelte tillitsvalgte mener dette innebærer en negativ utvikling, da de ikke lenger har mulighet til å forhandle om en større pott gjennom å «stjele» fra de øvrige uorganiserte og hovedsammenslutningene.
- Det er arbeidsgivers oppgave å sikre lønnsutvikling for alle ansatte uavhengig av organisering, og spørsmålet er hva man da gjør med de uorganiserte. Spørsmålet har dukket opp om det er riktig at de skal dekkes av avtalen til Unio/LO Stat/YS Stat. I 2017 har vi fått tilbakemelding om tilfeller der de uorganiserte ble gitt et lavere generelt tillegg lokalt, til fordel for de organiserte som ble dekket av avtalen. I dette tilfellet reiser tillitsvalgte spørsmålet om hvorfor det som her er «tatt» fra de uorganiserte ikke blir fordelt på samtlige organiserte.

Mange av disse utfordringene forventes å gå seg til etterhvert og kunne håndteres bedre når man har fått lengre erfaring med to avtaler.

4.2.11 Overgang med økt ansvar i forhandlingene

KMD ser det som ønskelig at virksomhetene får økt ansvar for å fordele lønnsporten lokalt, slik de kan knytte lønnsutviklingen til lokal lønnspolitikk, lokale forhold og virksomhetenes særskilte behov. Både tillitsvalgte og arbeidsgivere sier at de også faktisk opplever å ha fått et større ansvar i de siste to lønnsforhandlingene, der de lokale pottene har vært større enn tidligere.

For mange lokale tillitsvalgte oppleves endringen likevel som en krevende overgang. De ser at de i forhandlingene må passe mer og bedre på at alle får en viss lønnsutvikling. Det er også tydelig at tilliten til arbeidsgivers kompetanse og bevissthet knyttet til eget ansvar varierer, både innad i de ulike virksomhetene og mellom organisasjonene. Vi ser for eksempel, kanskje ikke helt uventet, at Akademikerne har mer tillit til lokal lønnsdannelse og arbeidsgivers evne til å forvalte denne, enn vi ser hos øvrige.

Arbeidsgiverne opplever at det nå i større grad er deres ansvar å sørge for en rimelig generell lønnsutvikling for alle sine medarbeidere. De ser at de i større grad må ta stilling til og bestemme seg for hvordan lønnsutviklingen skal være, for eksempel sammenlignet med den generelle prisutviklingen. Noen arbeidsgivere melder at kampen om potten beregnet for de uorganiserte er større nå enn tidligere, og de ser at de som arbeidsgivere nå får et særskilt ansvar for at også disse skal få ta del i lønnsutviklingen.

Det oppfattes samtidig som litt krevende og nokså ulogisk sett fra den enkelte virksomhet å skulle avgjøre hva en slik generell, rimelig lønnsutvikling skal være. Flere, både på arbeidsgiversiden og tillitsvalgte, etterlyser signaler og noen sentrale føringer på dette, eller råd og hjelp til å legge seg på en linje og utvikling som er noenlunde lik på tvers av de statlige virksomhetene.

Andre derimot mener at dersom ansvaret for lønnsdannelsen først skal legges lokalt, er det ikke ønskelig med sentrale føringer. Flere tar her utgangspunkt i de store forskjellene i staten som gjør det vanskelig å ha en generell politikk og som gjør det nødvendig å få det fulle ansvaret for lønnsdannelse og -utvikling

lagt til den enkelte virksomhet, slik at virksomheten kan bruke handlingsrommet for å møte egne spesielle utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde kompetanse.

Flere fremhever at den lokale lønnspolitikken nå blir viktigere, og de ønsker å legge ansvaret for generell lønnsutvikling tydeligere inn i sin lokale lønnspolitikk. Samtidig overskygges denne ambisjonen til en viss grad av utfordringene knyttet til å ha to ulike avtaler og samtidig klare å ivareta et helhetsansvar.

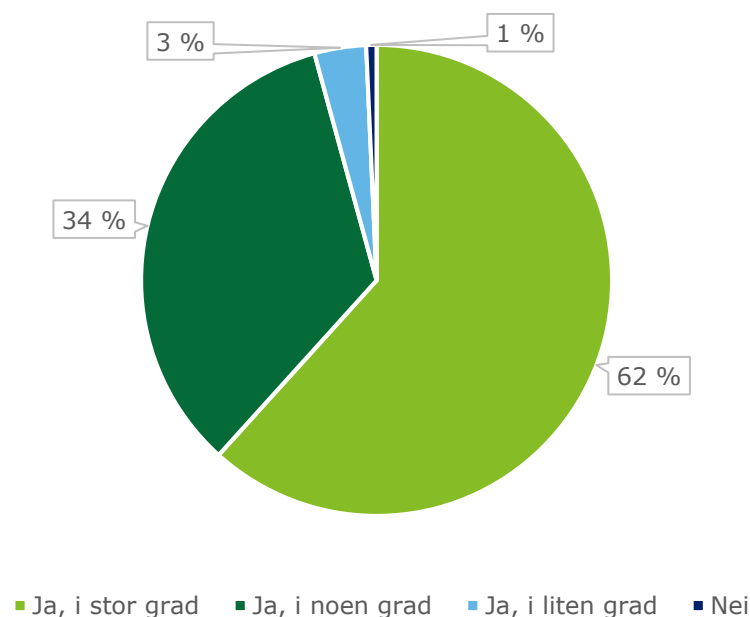
Enkelte av arbeidsgiverne trekker frem at LO stat/YS stat/Unio i mindre grad var forberedte på å ta ansvar for den generelle lønnsutviklingen lokalt siden de tradisjonelt har vært opptatt av at dette skjer sentralt og gjennom generelle tillegg. Lokalt har de ofte vært opptatt av å ivareta spesifikke grupper, eksempelvis kvinner og lavlønnte.

Noen har også oppfattet at Akademikeravtalen innebærer at man kun skal gjennomføre individuelle forhandlinger, og at kravet fra Akademikerne om flate tillegg er «mot hensikten med to avtaler».

4.2.12 Lokal lønnspolitikk i endring

Statens lønns- og forhandlingssystem forutsetter en lokal lønnspolitikk som er utformet slik at virksomheten til enhver tid har riktig kompetanse og samtidig kan ivareta lønnsutviklingen for alle ansatte. Partene lokalt skal strebe etter å utvikle en lønnspolitikk som er omforent, som legger føringer for hvordan lønssystemet skal brukes og som sier noe om hvordan det kan brukes for å hjelpe virksomheten i å nå sine mål. Lønnspolitikken skal således inngå som en innarbeidet del av den lokale personalpolitikken, og det skal utarbeides oversikter og sammenstillinger som viser lønn på alle nivå (fordelt på kjønn) og som klargjør eventuelle forskjeller, jf. punkt 2.3 i begge HTA.

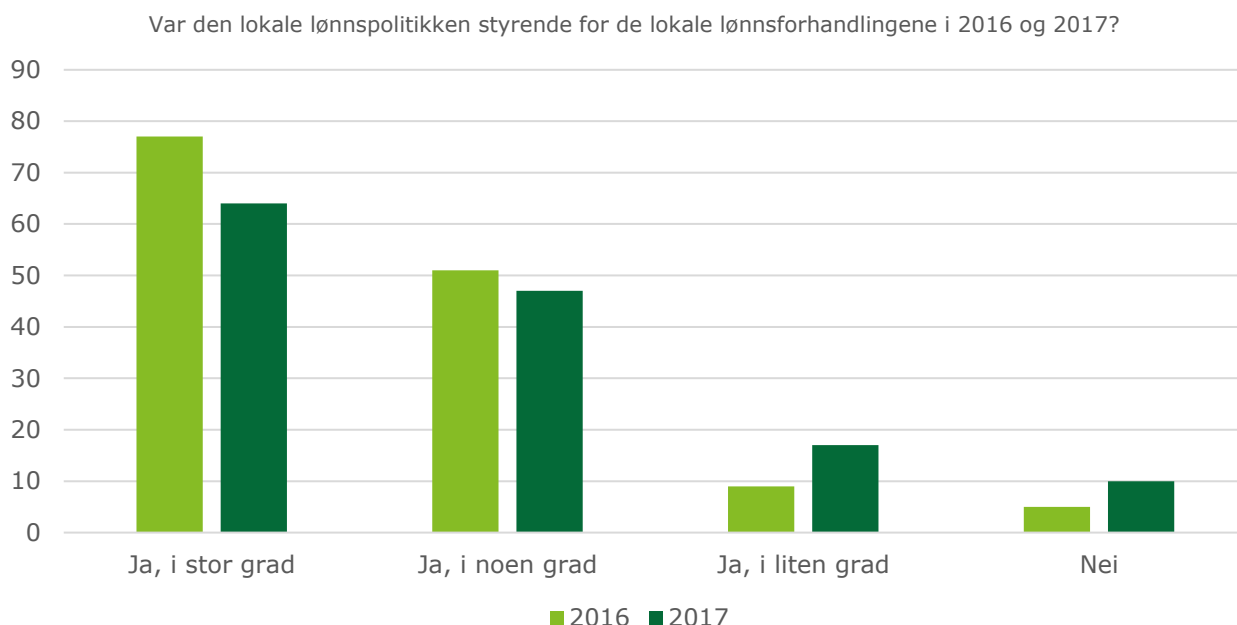
Er virksomhetens lokale lønnspolitikk godt forankret hos virksomhetenes parter?



Figur 8: Forankring av lokal lønnspolitikk. Kilde: Spørreundersøkelse

Som det fremgår av figuren oppleves den lokale lønnspolitikken som å være godt forankret i virksomhetene. Vi ser at over 90% av virksomhetene som har innrapportert til KMD mener dette. Vi ser også (figur 8) at et stort flertall av virksomhetene mener at den lokale lønnspolitikken har vært styrende for lønnsforhandlingene i 2016 og 2017. Dette svaret sier likevel ikke noe om eventuelle endringer i lønnspolitikken innhold eller påvirkningen på utfallet.

Det er også tydelig at virksomhetene opplever at den lokale lønnspolitikken var mindre styrende for de lokale lønnsforhandlingene i 2017 enn i 2016. Her er det viktig å ha forskjellen mellom disse to oppgjørene i bakhodet. I 2017 ble det i større grad gitt flate, generelle tillegg, da potten var nokså begrenset, og da kan det være en naturlig følge at den lokale lønnspolitikken også oppleves som mindre styrende.



Figur 9: Var lokal lønnspolitikk styrende for forhandlingene? Kilde: Spørreundersøkelse

Noen av virksomhetene som vi har vært i dialog med gir tilbakemelding om at de enten har revidert lønnspolitikken sin i etterkant av 2016, eller at det foreligger planer om å revidere den. Når det gjelder de som ikke har igangsatt dette arbeidet ennå, er tilbakemeldingen at de har ønsket å avvente med sin revidering til de har fått en bedre forståelse av mulighetene og effekten av endringene i HTA.

Den avventende holdningen knytter seg til både praktiske og prinsipielle utfordringer med to ulikelydende HTA, uklarheter om hvilke forbedringer som faktisk kan gjøres i lønnspolitikken samt uvisshet om hvordan man mest effektivt kan bruke lønnspolitikken som et virkemiddel. Det kan virke som det er ulik modenhet i virksomhetene knyttet til hvor aktivt lønn kan brukes som virkemiddel for å rekruttere og beholde kompetanse. Her er det også store forskjeller i oppfatning mellom foreningene og de enkelte medarbeiderne, men også på HR/lønn og ledelsessiden.

4.3 2016: Erfaringer fra lokale lønnsforhandlinger

Som påpekt innledningsvis er det vanskelig å vurdere hendelser i de to lokale oppgjørene i nåværende tariffperiode isolert fra hverandre. Hovedfokuset i denne rapporten er også på generelle funn og refleksjoner som er gyldige på tvers av forhandlingene i 2016 og 2017. Likevel er det enkelte interessante erfaringer som er knyttet til bare ett av oppgjørene. Disse beskrives i det følgende.

4.3.1 Overraskelsen med to avtaler

De lokale lønnsforhandlingene i 2016 bar preg av usikkerhet, utyelighet og forvirring. Dette er hovedsakelig knyttet til en opplevelse av at verken staten, hovedsammenslutningene eller virksomhetene var forberedt på at hovedoppgjøret skulle resultere i at det ble inngått to ulikelydende hovedtariffavtaler. Med dette fulgte usikkerhet, utsettelse og en viss nøling knyttet til hvordan situasjonen skulle håndteres i praksis.

Både KMD og Akademikerne har gitt uttrykk for at ingen av dem aktivt søkte en løsning hvor det ble inngått to ulikelydende avtaler, men at situasjonen likevel tillot at situasjonen oppstod. For

Akademikerne handlet det om å gripe en mulighet som åpnet seg, mens det for KMD var en sjanse til å få forgang på en endringsprosess som staten ønsker. Denne virkelighetsbeskrivelsen er ikke like godt kjent eller akseptert ute i virksomhetene, der både arbeidsgivere og tillitsvalgte omtaler det som at Akademikerne var den aktive parten for å få gjennom to avtaler.

Både representanter fra arbeidsgiversiden og tillitsvalgte har uttrykt at bruddet med tradisjonen om å ha én felles avtale ikke virket spesielt godt forberedt. Flere uttrykker at de ikke nødvendigvis har noe imot flere avtaler, men de synes det krever tekniske systemer og prosesser og rutiner som er bedre rigget for å kunne håndtere det. Flere etterlyser også en analyse av de praktiske konsekvensene av flere ulikelydende avtaler i forkant.

4.3.2 To lønnstabeller

At begge avtalene beholdt lønnstabeller med lønnstrinn medførte en del forvirring og frustrasjon, og da spesielt på arbeidsgiversiden. Ettersom det i de to avtalene ble gitt sentrale, generelle tillegg av ulike størrelser (0,5% til Akademikerne og 1,15% for UNIO/LO Stat/YS Stat), ble lønnsnivået i lønnstabellene til de ulike avtalene forskjellig.

Dette medførte at Akademikerne i flere tilfeller hadde fokus på å bruke forhandlingene til å både utjevne disse forskjellene (0,65%) og samtidig kompensere for at lønnsnivået til Akademikerne på det tidspunktet i flere måneder hadde vært lavere enn for de øvrige. Dette hendelsesforløpet skapte mye uro, både hos arbeidsgivere som stilte seg spørrende til hensikten med at Akademikerne skulle ha egen avtale hvis de kun skal rette seg etter lønnen til de øvrige, og hos tillitsvalgte som opplevde at Akademikermedlemmer kom dårligere ut. Situasjonen blir av flere trukket frem som et av de tydeligste eksemplene på at endringen skjedde fort, uventet og kom brått på for både staten og virksomhetene, og dermed fikk en del utilsiktede konsekvenser.

4.3.3 Gjennomføring

De mest konkrete av tilbakemeldingene på 2016-oppgjøret er knyttet til selve gjennomføringen av forhandlingene. Disse opplevelsene er allerede diskutert over, og da spesielt kompetansegap, merarbeid og utfordringer knyttet til de tekniske systemene.

Det var også krevende for arbeidsgiversiden å forholde seg til to parter med ulike forventninger og krav, samtidig som de skulle ta ansvar for å ivareta et helhetsspespektiv, sikre ivaretagelse av prioriterte grupper, ta likelønns hensyn og sørge for en rimelig generell lønnsutvikling for alle medarbeidere.

4.4 2017: Erfaringer fra lokale lønnsforhandlinger

Forhandlingene som ble gjennomført i kjølvannet av mellomoppgjøret i 2017 ble generelt opplevd som noe mer ryddige enn i 2016, til tross for at det fremdeles eksisterte uklarheter og det som ble opplevd som unødvendig merarbeid. En medvirkende faktor her er nok pottens størrelse, og at flere av virksomhetene og de lokale partene prioriterte å fordele midlene flatt fremfor å gjennomføre lange og detaljerte forhandlinger.

4.4.1 Organisasjonstilhørighet og beregninger

De fleste oppfatter at oversikten over medlemsmassen i Akademikerforbundene ble noe bedre i 2017 enn i 2016, og at tiden fra 2016 til 2017 medførte en opprydding og større klarhet i organisasjonstilhørigheten til ansatte. Men også i 2017 er det utfordringer knyttet til mange av problemstillingene som ble diskutert under punkt 4.2.1.3 om merarbeid og ressursbruk knyttet til medlemstilhørighet.

Det dukket også opp en ny problemstilling i tiden mellom 2016 og 2017, nemlig «avtale-hopping». Dette handler om medlemmer som bytter organisasjonstilhørighet med håp om at de skal komme bedre ut av lønnsoppgjørene ved å høre til den andre avtalen. Dette har vært en kilde til uro, spesielt for tillitsvalgte som opplever økt usikkerhet rundt om informasjonen om medlemsmassen faktisk er riktig. I tillegg har det medført noe friksjon blant medlemmer som har forstått at de – til tross for å ha byttet organisasjon – fremdeles er bundet til tariffavtalen som de var knyttet til ved tariffperiodens begynnelse.

At beregningene av potten ble flyttet lokalt i 2017 ble i stor grad opplevd som et positivt grep, selv om det ble tydeliggjort for virksomhetene at tallgrunlaget for å kunne gjøre beregningene har et forbedringspotensial.

4.4.2 Overgang fra lønnstrinn til kroner hos Akademikerne

At man i 2017 gikk fra lønnstrinn til kroner hos Akademikerne, blir oppfattet som et betydelig steg i riktig retning, da det er blitt enklere å snakke om avlønning uten å bli forvirret av de varierende kronebeløpene som ligger bak lønnstrinnene. Likevel opplever mange at lønnstrinn er såpass innarbeidet praksis og tankesett i staten at det byr på utfordringer.

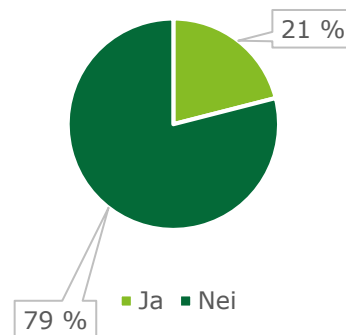
Det å frigjøre seg fra lønnstrinnene har medført enkelte pussige utfall: Noen av virksomhetene har lyst ut stillinger med både lønnstrinn etter LO stat/YS stat/Unio sin avtale og referanse til lønnstabellen som Akademikerne opererte med i 2016 (men med utdaterte tall). Noen virksomheter har vært usikker på hvordan de best skal finne ut om en nyansatt er organisert, og hvorvidt de skal registreres i årslønn eller etter lønnstrinn. I ekstreme tilfeller fortelles det om situasjoner der nyansatte har blitt rådet til å være medlem i avtalen til Unio/LO Stat/YS Stat som følge av at de da vil bli innplassert med høyere lønn enn basert på en utdatert lønnstabell for 2016 hos Akademikerne.

4.4.3 Ulike virkningstidspunkt

Cirka en femtedel av de som har besvart spørreundersøkelsen melder at ulike virkningstidspunkt har medført utfordringer, spesielt knyttet til beregningen av overheng og forståelse av hvordan dette vil påvirke potten som det skal forhandles om året etter. Vi har fått høre i intervju at virkningstidspunkt har medført at enkelte personer faktisk har meldt seg ut av Akademikeravtalen. Deres senere virkningstidspunkt medfører et større overheng og dermed risiko for negative effekter på utfallet av neste års forhandlinger.

Ulike virkningstidspunkt trekkes i intervjuene frem som eksempler på lønssystemets kompleksitet. Uten en god forståelse for hvorfor virkningstidspunktet er ulikt for de to avtalene, oppleves det som ulogisk og urettferdig at forhandlingsresultatet skal gjelde fra ett tidspunkt for én avtale, og et annet tidspunkt for den andre. Noen har derimot uttrykt at de stoler på at dette vil gå seg til over tid og at ulike virkningstidspunkt i seg selv ikke vil ha en reell påvirkning på forhandlingsresultatet eller den enkeltes opplevelse av å komme godt ut. Som en tillitsvalgt uttrykte: «Dette må vi tro at de har tenkt på, og at forvirringen og frustrasjonen nok er fordi vi ikke helt forstår hvordan det fungerer».

Har ulike virkningstidspunkt for de ulike avtalene skapt utfordringer?



Figur 10: Har ulike virkningstidspunkt for de ulike avtalene skapt utfordringer? Kilde: Spørreundersøkelse

5. Veien videre

Vi har i intervjuene bedt om repondentenes refleksjoner rundt veien videre og hvilke tiltak som de tror ville kunne forenkle og effektivisere forhandlingsprosessen fremover. Dette kapitlet oppsummerer de viktigste innspillene til videre utvikling. Vi gjør først rede for innspillene fra spørreundersøkelsen og intervjuprosessen. Deretter gir vi vår vurdering av innspillene og peker på noen andre forhold som vi mener kan utvikles og forbedres.

Totaliteten i det som presenteres i det følgende bør kunne inngå som innspill til det videre arbeidet med å utvikle et mer moderne og forenklet lønns- og forhandlingsystem i staten, jf. protokolltilførsel 2 i HTA.

5.1 Innspill fra virksomhetene

En av de tydeligste og mest gjennomgående tilbakemeldingene er et ønske om **forenkling**. Til tross for at både tillitsvalgte og arbeidsgivere ser det positive ved en rekke av tiltakene som allerede er gjort, er det en oppfatning at situasjonen per i dag faktisk er **mer komplisert** enn hva den var før 2016. Dette skyldes i stor grad de administrative og praktiske konsekvensene av to ulikelydende HTA.

Det er ulike syn på hvor mye fleksibilitet og handlingsrom som det er i lønssystemet og som ligger til grunn for avtalen mellom staten og LO Stat, YS Stat og Unio. De som mener at det er en stor grad av fleksibilitet og handlingsrom, erkjenner likevel at systemets kompleksitet kan gjøre at det kreves spesialisert kompetanse for å kunne bruke handlingsrommet.

Flere mener at det kreves en reell gjennomgang og grundig opprydning i lønssystemet for at det skal kunne brukes etter hensiktene. For eksempel må det gjøres noe med antall stillingskoder og en må fjerne lønnstrinn som ikke brukes. Sannsynligheten for at det settes av tilstrekkelig tid og ressurser til å få gjort den nødvendige opprydningen og klare å holde det nødvendige vedlikeholdet, vurderes av flere som mindre i en situasjon med to avtaler.

Vi har fått flere innspill på tiltak som informantene mener kan forenkle og forbedre forberedelsene og gjennomføringen av forhandlingene. Innspillene listes nedenfor for å gi et samlet inntrykk av hvilke forbedringer som ønskes av virksomhetene. Vi vil komme litt nærmere inn på og gjøre en vurdering av de mest sentrale innspillene under pkt. 5.2.

- **Én avtale.** Det er jevnt over ønsket at partene finner tilbake til en avtale. De fleste erkjenner likevel at hovedsammenslutningene nå virker å stå så langt unna hverandre at dette sannsynligvis ikke lar seg gjøre.
- **Sentrale styringssignaler.** Virksomhetene etterlyser noen overordnede styringssignaler eller føringer fra staten ved KMD som understøtter og definerer en generell retning for arbeidet med lønnsfastsettelse og gjennomføring av forhandlinger. Signalene bør si noe om retning og nivå i lønnsutviklingen.
- **Informasjon og veiledning.** Det bør utvikles mer strømlinjeformede prosesser og gode verktøy for informasjons- og erfaringsdeling. Dette gjelder informasjon om medlemsmasse i foreningene, relevant ansattinformasjon som brukes som underlag i forhandlinger og støtteressurser for den praktiske gjennomføringen av forhandlinger.
- **Mer tid på virksomhetsnivå i prosessen.** De sentrale forhandlingene og brevet fra KMD til virksomhetene bør være klart og sendes ut tidligere. Slik kan virksomheten få mer tid til å forberede og gjennomføre de lokale forhandlingene.
- **Enten lønnstrinn eller kronebeløp.** Det bør vurderes om begge avtaler skal måle lønnsnivå likt og gå bort fra dagens situasjon med to ulike typer skala. Et stort flertall av besvarelsene i innrapporteringen til KMD ønsker at lønn defineres som årslønn i kroner.
- **Redusere stillingskoder.** Mange trekker frem behovet for å redusere antallet og forenkle stillingskodene ved for eksempel å i stedet bruke beskrivende arbeidstitler.
- **Bedre tekniske løsninger.** Det er nødvendig at lønns- og personalsystemene både støtter og bidrar til å akselerere endringene i lønns- og forhandlingsystemet.
- **Enkel innrapportering, tilbakemelding og dialog.** Det ønskes tilgang til arenaer og møteplasser hvor virksomheter og lokale tillitsvalgte kan møtes på tvers og med de sentrale partene. Formålet

med disse møtepunktene er å dele informasjon og erfaring, rapportere utfordringer og diskutere utvikling og forbedring av lønnsprosessen.

- **Kompetanseheving.** Det bør avsettes mer ressurser og legges tydeligere planer for å løfte den forhandlingstekniske kompetansen på arbeidsgiversiden.

5.2 Våre vurderinger

Vi observerer at virksomhetenes frustrasjoner knyttet til forhandlingene i 2016 og 2017 i hovedsak er knyttet til ressursbruken i den praktiske gjennomføringen av en prosess med to avtaler. Misnøyen handler i liten grad om endringenes innhold, men om opplevelser av at forhandlingene har blitt vesentlig mer kompliserte og tungroddede heller enn mer forenklet. Vi vurderer at det er her skoen trykker, og at dette er en hovedårsak til at mange uttrykker et ønske om å gå tilbake til én avtale. Samtidig erkjenner de fleste at fagforeningene står såpass langt unna hverandre at dette kanskje ikke er realistisk.

Vi tolker ønsket om å gå tilbake til én avtale som et uttrykk for at man ønsker seg tilbake til en enklere og tydeligere forhandlingsprosess, og ikke nødvendigvis at de forventes at KMD bør tvinge gjennom én avtale. Å forenkle en prosess med flere avtaler krever at det i større grad enn i dag settes noen felles rammer og kan tilbys veiledning og rettleiding sentralt, og at KMD spiller en mer aktiv rolle knyttet til å fronte spørsmålet om hva som er en «rimelig» og/eller «generell» lønnsutvikling i staten.

5.2.1 Rutiner og rolleforståelse

Samtidig som vi har oppfattet en økt etterspørsel etter at KMD utvikler rammer, retningslinjer og støtteverktøy til bruk i de lokale forhandlingene, har delegering av forhandlingsansvaret med to ulikelydende avtaler også medført økt innsikt på virksomhetsnivå om behovet for å utvikle sine egne rutiner, rydde opp i egne medlemslister og utvikle roller og ansvar i virksomhetens forhandlingsprosess.

Synliggjøring av behov for bedre rutiner og rolleforståelse vil på sikt kunne medføre en økt profesjonalisering av arbeidet med lønnsforhandlinger og det generelle HR-arbeidet på virksomhetsnivå.

5.2.2 Utfordringer vi antar vil løses over tid

Som tidligere nevnt kan endringsprosesser være krevende i innkjøringsfasen. Denne situasjonen er ikke unntatt dette, og vi vurderer at følgende utfordringer vil kunne gå seg til over tid.

- **Ressursbruken.** Ved at rutiner setter seg og partene bygger erfaring og kunnskap om hvordan parallelle forhandlinger kan gjennomføres effektivt, vil deler av forhandlingsprosessen bli mindre krevende etter hvert, selv med to eller flere avtaler.
- **Teknisk støtte.** Det er rimelig å anta at leverandører av personal- og lønnsystemer vil tilpasse løsningene sine til de nye avtalene. Dette vil slå positivt ut på mengden merarbeid, spesielt for arbeidsgiversiden.

5.2.3 Forbedringstiltak som KMD kan initiere

Et gjennomgående ønske fra både tillitsvalgte og arbeidsgiversiden er at KMD setter en tydeligere retning og ramme for gjennomføringen av de lokale forhandlingene. Her er det nødvendig å gjøre en vurdering av hva som både kan og bør gjøres sentralt, slik at det ikke settes unødige eller uheldige begrensninger på den lokale friheten og det lokale handlingsrommet.

- **Kompetansehevingstiltak.** For å styrke den forhandlingstekniske kompetansen hos arbeidsgiversiden bør det igangsettes et arbeid med kursing av ledere. Dette bør ha hovedfokus på forberedelser og gjennomføring av selve forhandlingene, samt grunnleggende innsikt i tariffavtalene.
- **Støtteverktøy.** For å forenkle og effektivisere forhandlingsprosessen bør det utvikles et felles verktøy (knyttet til PC og telefon) som partene har tilgang til. Dette verktøyet kan gi praktisk informasjon (tidsfrister, underlagsdokumentasjon, etc.), inneholde veiledning (hvordan gå frem i forhandlinger, når bør hva gjøres, etc.) og maler (skjemaer for krav, lister, etc.). Ved å jobbe for at alle virksomheter har tilgang til samme verktøy og fremgangsmåter (med rom for noe lokal variasjon) kan KMD enklere kunne kvalitetssikre gjennomføringen av forhandlingene. Samtidig vil forhandlingene effektiviseres lokalt.
- **Tydeligere retning på generell lønnsutvikling.** Det bør i forkant av forhandlingene gis noen overordnede styringssignaler om hva som anses som en rimelig, generell lønnsutvikling. Dette skal ikke legge føringer for selve forhandlingene, men vil kunne gi virksomhetene et bedre

grunnlag for prosessen. Det er ikke gitt at disse føringene må være like eller strikt måtte følges fra år til år (noe som vil motarbeide hensikten med det lokale handlingsrommet), men vil kunne bidra til at man for eksempel i enkelte oppgjør kan «hente inn» en generell utvikling hos grupper som ikke har blitt prioritert tidligere.

5.2.4 Forbedringstiltak hos virksomhetene

Virksomhetene etterlyser mer støtte fra sentralt hold, men det er også enkelte tiltak som de både kan og bør gjøre på egen hånd.

- **Kompetansearbeid.** Virksomheter av en viss størrelse trenger god forhandlingsteknisk kompetanse hos lederne, og det er viktig å sette dette på dagsorden i forkant av lønnsoppgjør. På sikt bør virksomhetene gjøre et mer systematisk arbeid for å øke kunnskapsnivået og forståelsen av de lokale forhandlingene i organisasjonen.
- **Forbedret informasjonsflyt.** I forkant av forhandlingene må partene etablere gode rutiner på utveksling av informasjon (ansatt-informasjon, medlemslister) slik at alle parter møter til forhandling med den samme underlagsdokumentasjonen.

5.2.5 Organisasjonenes rolle

I den videre utviklingen av lønns- og forhandlingssystemet i staten vil det være avgjørende med et tett og godt samarbeid mellom arbeidsgiversiden og organisasjonene på alle nivåer. I de lokale lønnsforhandlingene og prosesser med konkret og praktisk betydning for den enkelte virksomhet og ansatte i staten vil det forventes at organisasjonene er pragmatiske og kommuniserer og samhandler godt både seg imellom og internt i den enkelte organisasjon på tvers av nivåer.

5.3 Avsluttende betraktninger

De fleste av våre informanter uttrykker at de i prinsippet støtter en utvikling av en mer delegert lønnspolitikk og lokale forhandlinger. Noen få har uttrykt en direkte motstand som bunner i en mening om at KMD med dette fraskriver seg ansvar for kollektivet og tar et steg vekk fra solidaritetsprinsippet som lenge har veid tungt i forbindelse med lønnsfastsettelsen i offentlig sektor.

Vårt overordnede inntrykk fra denne studien er likevel at arbeidsmengden og ressurskravene som inngåelsen av to ulikelydende avtaler har medført, foreløpig overskygger bildet av mulige positive effekter av endringene hos både virksomhetene og de tillitsvalgte. Dette må, som nevnt innledningsvis, også sees i sammenheng med at det er satt i gang mange andre reformprosesser i offentlig sektor. I tillegg kommer merarbeid knyttet til tekniske systemer som ikke er rigget for å håndtere to avtaler.

Enkelte av de praktiske utfordringene som f.eks. at tekniske løsninger ikke støtter bruk av årslønn, at det er rot i medlemslister eller at man ikke har rutiner for gjennomføring av doble forhandlinger, vil sannsynligvis gå over av seg selv eller løses relativt raskt. Andre utfordringer vil kreve at det tas grep. Spesielt vil vi trekke frem arbeidsgivernes opplevelse av å komme til kort tids- og ressursmessig i gjennomføring av to separate forhandlingsprosesser, eller det opplevde kompetansegapet mellom tillitsvalgte og arbeidsgiversiden.

Det er også interessant at tillitsvalgte i virksomhetene opplever å få en viktigere rolle i prosessen. Der man tidligere har kunnet lene seg på forhandlingskompetansen og forståelsen for tariffområdet til hovedsammenslutningene sentralt, så krever et økt fokus på lokale forhandlinger at man må styrke denne kompetansen på et lokalt plan i fagforeningene.

En utfordring som KMD bør se på fremover er hvordan departementet skal møte det uttrykte behovet hos virksomhetene for tydeligere retning og rammer og å kunne bidra med konkret støtte i de lokale lønnsforhandlingene, uten at dette oppfattes som å gå på bekostning av virksomhetenes handlingsrom. For at balansen skal opprettholdes er det viktig at virksomhetene tar innover seg sitt økte ansvar, som krever at arbeidet med lønnsforhandlingene profesjonaliseres. Dette gjelder både for arbeidsgiversiden og fagforeningene. KMD bør kunne bidra med støtteverktøy i denne prosessen.

Videre vil det være viktig at virksomhetene igangsetter arbeidet med å revidere lønnspolitikken slik at de kan ta i bruk de virkemidlene og mulighetene som ligger i HTA'ene. KMD bør følge opp utviklingen av lokale lønnspolitikker og kunne identifisere gode eksempler og beste praksis, slik at flere virksomheter innen rimelig tid får på plass en slik.

6. Appendiks

6.1 Tallgrunnlag for figurer

Samtlige figurer som brukes i denne rapporten er basert på tall hentet fra besvarelsene på spørreundersøkelsen som KMD sendte ut til samtlige statlige virksomheter i 2017. Tallene som presenteres i det følgende er en sammenfatning av rå-dataene fra spørreundersøkelsen.

Figur 1

Spørsmål 46: Har overgangen fra en til to ulikelydende hovedtariffavtaler fått praktiske og administrative konsekvenser?

1	Ja, i stor grad	68
2	Ja, i noen grad	61
3	Ja, i liten grad	9
4	Nei	4

Figur 2

Spørsmål 37: Har større andel til lokale forhandlinger gjort at virksomhetene opplever større handlingsrom?

Ja, i større grad	25
Ja, i noen grad	69
Ja, i liten grad	22
Nei	22

Figur 3

Spørsmål 65: På en skala fra 1-5 (1: I liten grad, 5: I stor grad) opplever virksomheten at endringer i HTA har skapt forbedringer på følgende områder?

	1	2	3	4	5
Mulighet til å rekruttere, utvikle og beholde kompetent arbeidskraft	39	14	44	30	7
Mulighet til å godtgjøre dyktighet/resultater/prestasjoner	27	10	35	57	6
Mulighet til å sikre rimelig lønnsnivå	37	16	49	28	4
Evnen til å ivareta likelønn	39	13	55	23	4
Tillitt til lønssystemet	37	23	57	15	2
Effektivitet i lønnsforhandlinger	56	34	21	21	2
Mulighet til å prioritere kritiske oppgaver/utfordringer	29	12	53	29	8
Mulighet til å nå myndighetenes krav og forventninger	39	13	53	21	3
På andre områder	39	8	58	9	0

Figur 4

Spørsmål 58: På en skala fra 1-5 (1: i liten grad, 5: i stor grad), i hvilken grad oppfatter du at henholdsvis Akademikerne og LO Stat, Unio og YS Stat vektla følgende hensyn i de lokale lønnsforhandlingene i hovedtariffoppgjøret 2016?

	Akademikerne				
	1	2	3	4	5
Likelønns hensyn	10	20	38	31	32
Kompetanse og utdanning	6	4	18	50	55
Prestasjoner	7	3	28	54	41
Nøkkelstillinger	15	8	41	46	20
	Unio/LO Stat/YS Stat				
	1	2	3	4	5
Likelønns hensyn	4	7	25	44	55
Kompetanse og utdanning	4	15	52	47	17
Prestasjoner	8	11	53	45	19
Nøkkelstillinger	13	16	57	40	7

Figur 5

Spørsmål 59: Så erfaringene i 2017. På en skala fra 1-5 (1: i liten grad, 5: i stor grad), i hvilken grad vektla dere som arbeidsgiver følgende hensyn i de lokale lønnsforhandlingene i mellomoppgjøret 2017?

	Akademikerne				
	1	2	3	4	5
Likelønns hensyn	17	12	28	32	43
Kompetanse og utdanning	25	8	25	35	36
Prestasjoner	27	7	31	36	28
Nøkkelstillinger	34	7	35	38	13
	Unio/LO Stat/YS Stat				
	1	2	3	4	5
Likelønns hensyn	9	11	25	36	52
Kompetanse og utdanning	20	16	42	40	12
Prestasjoner	25	14	37	39	15
Nøkkelstillinger	29	20	42	28	9

Figur 6

Spørsmål 57: Først noen spørsmål om forhandlingene i 2016. På en skala fra 1-5 (1: i liten grad, 5: i stor grad), i hvilken grad vektla dere som arbeidsgiver følgende hensyn i de lokale lønnsforhandlingene i hovedtariffoppgjøret 2016?

	2016			
	Likelønns hensyn	Kompetanse og utdanning	Prestasjoner	Nøkkelstillinger
1	11	5	3	9
2	16	8	3	7
3	43	36	11	26
4	37	55	50	62
5	31	33	71	33

Spørsmål 59: Så erfaringene i 2017. På en skala fra 1-5 (1: i liten grad, 5: i stor grad), i hvilken grad vektla dere som arbeidsgiver følgende hensyn i de lokale lønnsforhandlingene i mellomoppgjøret 2017?

	2017			
	Likelønns hensyn	Kompetanse og utdanning	Prestasjoner	Nøkkelstillinger
1	16	17	20	24
2	12	9	7	8
3	44	37	8	27
4	30	40	35	37
5	34	31	63	36

Figur 7

Spørsmål 1: Ble forhandlingene delegert til driftsnivå?

Ja	10
Nei	127

Figur 8

Spørsmål 48: Er virksomhetens lokale lønnspolitikk godt forankret hos virksomhetenes parter?

1	Ja, i stor grad	87
2	Ja, i noen grad	48
3	Ja, i liten grad	5
4	Nei	1

Figur 9

Spørsmål 53: Var den lokale lønnspolitikken styrende for de lokale lønnsforhandlingene i 2016 og 2017?

		2016	2017
1	Ja, i stor grad	77	64
2	Ja, i noen grad	51	47
3	Ja, i liten grad	9	17
4	Nei	5	10

Figur 10

Spørsmål 35: Har ulike virkningstidspunkt for de ulike avtalene skapt utfordringer?

Ja	29
Nei	109

6.2 Deloitte's tilleggsspørsmål til KMDs innrapportering, 2017

Spørsmål 46

Har overgangen fra én til to, ulikelydende hovedtariffavtaler fått praktiske og administrative konsekvenser?

- Ja, i stor grad
- Ja, i noen grad
- Ja, i liten grad
- Nei

Spørsmål 47

Hvis ja, hvilke praktiske og administrative konsekvenser har hatt størst effekt?

Spørsmål 48

Er virksomhetens lokale lønnspolitikk godt forankret hos virksomhetenes parter?

- Ja, i stor grad
- Ja, i noen grad
- Ja, i liten grad
- Nei

Spørsmål 49

Har fokuset på den lokale lønnspolitikken økt i etterkant av endringene i 2016 og 2017?

- Ja, i stor grad
- Ja, i noen grad
- Ja, i liten grad
- Nei

Spørsmål 50

Hvis ja, hvilke endringer er gjort i den lokale lønnspolitikken?

Spørsmål 51

Har overgangen til mer lokalt ansvar og handlingsrom i forhandlingene ført til at virksomheten har gjort endringer i den lokale lønnspolitikken?

- Ja, i stor grad
- Ja, i noen grad
- Ja, i liten grad
- Nei

Spørsmål 52

Har overgangen fra én til to, ulikelydende hovedtariffavtaler ført til at virksomheten har gjort endringer i den lokale lønnspolitikken?

- Ja, i stor grad
- Ja, i noen grad
- Ja, i liten grad
- Nei

Spørsmål 53

Var den lokale lønnspolitikken styrende for de lokale lønnsforhandlingene i 2016 og 2017?

	Ja, i stor grad	Ja, i noen grad	Ja, i liten grad	Nei
I 2016				
I 2017				

Spørsmål 54

Har den lokale lønnspolitikken blitt mer styrende for lokale lønnsforhandlinger i 2016 og 2017 enn tidligere (sett for eksempel opp mot lokale lønnsforhandlinger i 2014)?

Ja, mer styrende
Nei, mindre styrende
Uendret

Spørsmål 55

Har virksomheten planer om å videreutvikle sin lønnspolitikk?

Ja
Nei

Spørsmål 56

Hvis ja, hvilke planer har virksomheten for å videreutvikle lønnspolitikken?

Spørsmål 57

Først noen spørsmål om forhandlingene i 2016. På en skala fra 1-5 (1: i liten grad, 5: i stor grad), i hvilken grad vektla dere som arbeidsgiver følgende hensyn i de lokale lønnsforhandlingene i hovedtariffoppgjøret i 2016?

	1 - i liten grad	2	3	4	5 - i stor grad
Likelønns hensyn					
Kompetanse og utdanning					
Prestasjoner					
Nøkkelstillinger					

Spørsmål 58

På en skala fra 1-5 (1: i liten grad, 5: i stor grad), i hvilken grad oppfatter du at henholdsvis Akademikerne og LO Stat, Unio og YS Stat vektla følgende hensyn i de lokale lønnsforhandlingene i hovedtariffoppgjøret 2016?

	Akademikerne					LO Stat, Unio og YS Stat				
	1 - i liten grad	2	3	4	5 - i stor grad	1 - i liten grad	2	3	4	5 - i stor grad
Likelønns hensyn										
Kompetanse og utdanning										
Prestasjoner										
Nøkkelstillinger										

Spørsmål 59

Så erfaringene i 2017. På en skala fra 1-5 (1: i liten grad, 5: i stor grad), i hvilken grad vektla dere som arbeidsgiver følgende hensyn i de lokale lønnsforhandlingene i hovedtariffoppgjøret i 2017?

	1 - i liten grad	2	3	4	5 - i stor grad
Likelønns hensyn					
Kompetanse og utdanning					
Prestasjoner					
Nøkkelstillinger					

Spørsmål 60

På en skala fra 1-5 (1: i liten grad, 5: i stor grad), i hvilken grad oppfatter du at henholdsvis Akademikerne og LO Stat, Unio og YS Stat vektla følgende hensyn i de lokale lønnsforhandlingene i hovedtariffoppgjøret 2017?

	Akademikerne					LO Stat, Unio og YS Stat				
	1 - i liten grad	2	3	4	5 - i stor grad	1 - i liten grad	2	3	4	5 - i stor grad
Likelønns hensyn										
Kompetanse og utdanning										
Prestasjoner										
Nøkkelstillinger										

Spørsmål 61

Har endringene i HTA i 2016 endret hvilke hensyn som tillegges størst vekt av arbeidsgiverne?

Ja, skriv kort: [...]

Nei

Spørsmål 62

Hva ble opplevd som mest utfordrende ved lønnsforhandlingene i 2016?

Spørsmål 63

Hva ble opplevd som mest utfordrende ved lønnsforhandlingene i 2017?

Spørsmål 64

Opplever virksomheten av samarbeid med tillitsvalgte om fordeling av lokal lønnsnett har fungert godt i de lokale lønnsforhandlingene i 2016 og 2017?

	2016	2017
Ja, i stor grad		
Ja, i noen grad		
Ja, i liten grad		

Nei		
------------	--	--

Spørsmål 65

På en skala fra 1-5 (1: i liten grad, 5: i stor grad) opplever virksomheten av endringer i HTA har skapt forbedringer på følgende områder?

	1	2	3	4	5
Mulighet til å rekruttere, utvikle og beholde kompetent arbeidskraft					
Mulighet til å godtgjøre dyktighet/resultater/prestasjoner					
Mulighet til å sikre rimelig lønnsnivå og lønnsutvikling for alle					
Evnen til å ivareta likelønn					
Tillitt til lønssystemet					
Effektivitet i lønnsforhandlinger					
Mulighet til å prioritere kritiske oppgaver/utfordringer					
Mulighet til å nå myndighetenes krav og forventinger					
På andre områder					

Spørsmål 66

Bør det gjøres endringer i neste HTA for å få et mer modernisert og forenklet lønns- og forhandlingssystem i fremtiden?

- Ja
- Nei

Spørsmål 67

Hvis ja, på hvilke områder bør det gjøres endringer?



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.