

Dato: 19. august 2014

Vedlegg til Akademikernes notat til produktivitetskommissjonen 21. august 2014 – beskrivelse av lønnsdannelse og forhandlingssystemene i offentlig sektor

Akademikerne mener tariffavtalene og forhandlingssystemene i enkelte deler av offentlig sektor er klart til hinder for produktivitetsvekst. Gjennom mer rammepregede avtaler kan det skapes reell fleksibilitet for virksomhetenes ledere, og klare insentiver til produktivitetsvekst.

For å utdype potensialet og utfordringene knyttet til avtaleverk og forhandlingssystem beskrives her forhandlingssystemene for statlig- og kommunal sektor, samt sykehussektoren. Våre viktigste poenger er:

- At de sentrale elementene i forhandlingssystemene i stat og kommune hindrer nødvendig fleksibilitet og lokal autonomi – og gjør insentiver for produktivitet svært lite effektive
- At de samme sentrale elementene i forhandlingssystemene ikke er nødvendig for å opprettholde koordinerte og ansvarlige lønnsoppgjør. Partene i tariffområdet Spekter helse og i privat sektor har over tid vist at de gjennom lokale forhandlinger viser ansvarlighet og at oppgjørene er godt koordinert med resultatet frontfaget. Samtidig oppnår man nødvendig omstilling og prioritering i disse områdene
- At det er viktige forskjeller mellom de offentlige tariffområdene – og de må vurderes både samlet og hver for seg

Generelt – om produktivitet og den norske modellen

Den norske modellen, med forpliktende samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, sikrer høy omstillingsevne og effektive prosesser. Holdenutvalget har vist at lønnsdannelsen i Norge fungerer godt. Modellen fordrer koordinert, men ikke sentralisert lønnsdannelse. Nødvendig fleksibilitet i privat sektor oppnås gjennom lokale kollektive forhandlinger innenfor et koordinert regime (frontfagsmodellen) – noe som er helt avgjørende for et effektivt og omstillingsdyktig næringsliv. Tilsvarende mekanismer er i liten grad virksomme i offentlig sektor.

Trepartssamarbeidet – mellom myndighetene og arbeidstaker- og arbeidsgiversiden – er limet i den norske modellen, og en hovedårsak til at vi lykkes med å balansere fleksibilitet, effektivitet og ansvarlighet. Tillitsforholdet som gjør samarbeidet mulig må ikke tillates å forvitte selv om man søker produktivitetsforbedringer. Høy organisasjonsgrad må opprettholdes for å bevare fundamentet for produktivitetsvekst gjennom kollektiv (sentral og lokal) ansvarlighet. I offentlig sektor bør man søke desentraliserte forhandlinger og beslutninger. Tiltak som underbygger smart organisering, samt avtaler (snarere enn styringsrett eller lovfesting) som basis for produktivitetsfremmende tiltak. Et annet aspekt ved trepartssamarbeidet er velferdsordninger som bygger på konsensus og gjensidig forpliktelser. Ordningene vi har, og – ikke minst – samarbeidet rundt etablering og

utvikling av disse, står sentralt i den norske modellen. IA-arbeidet, som et eksempel på konkret partssamarbeid gjennom avtaler, må løftes inn i kommisjonens arbeid som bidragsyter i et produktivitetsfremmende system.

Lønnsdannelse og produktivitet

Holdenutvalgets unnlot i siste rapport (Holden III) å vurdere produktivitet, på grunn av antatt overlapp med arbeidet i den varslede produktivitetskommisjonen. Akademikernes nøkkelpoenger i arbeidet i Holdenutvalget er likevel direkte overførbart til utfordringene rundt produktivitet:

- Sentrale forhandlinger hemmer nødvendig fleksibilitet i lønnsdannelsen, og dermed også potensialet for produktivitetsvekst i sektorer eller næringer som helhet
- Satsning på kompetanse er avgjørende for produktivitetsvekst
- Den norske modellen – med koordinerte lønnsoppgjør knyttet til resultatet i konkurranseutsatt privat sektor (frontfaget) – er ikke definert ved, eller avhengig av, at sentrale aktører bestemmer lønnsveksten i offentlig sektor.
- Privat sektor – som nesten utelukkende har lokal kollektiv lønnsdannelse – har vist seg å ligge svært nær frontfaget og øvrige sektors lønnsvekst over tid, noe som klart indikerer at ansvarlighet er mulig uten direkte sentral styring.
- Samme ansvarlighet finner vi også igjen i helseforetakene og grupper med utelukkende lokal lønnsdannelse i kommunene (kap 5). Det effektiviseringspotensialet som ligger i slik lokal – og ansvarlig – fleksibilitet bør realiseres også i resten av offentlig sektor.
- Kollektive lokale lønnsforhandlinger, som er normen for det store flertallet av virksomheter i privat sektor, bidrar til et velfungerende system for lønnsdannelse. Det fastslås at kollektive lokale forhandlinger sikrer en ansvarlig og «godt koordinert» lønnsdannelse innenfor frontfagets norm over tid, samtidig som systemet likevel er fleksibelt nok til å sikre ressursallokering i henhold til lønnsomhet og produktivitet. Dette har etter Akademikernes mening vært helt avgjørende for den vekst og velstandsutviklingen vi har hatt i Norge i perioden som vurderes.
- Utvalget konkluderer med at det er behov for en mer fleksibel lønnsdannelse i offentlig sektor, og at lønnsdannelsen må bidra til økt produktivitet i alle sektorer. Det fremheves spesielt at lønnsoppgjørene også i offentlig sektor må bidra til gode tjenester og høy produktivitet.
- Utvalget har videre gjort viktige vurderinger av selve forhandlingssystemet i offentlig sektor, og i tariffområdet for staten spesielt. Det framheves at siden tilnærmet all lønnsvekst i staten avtales sentralt, kan utfordringene med hensyn til prioriteringer av lønnsrammen, bli store. Sekvensielle forhandlinger som gir en følgeeffekt av et eventuelt brudd i statens tariffområde er også vurdert som et alvorlig hinder for fleksibiliteten totalt sett.

Lønnsdannelse og forhandlingssystem i offentlig sektor

Lønnsystem og lønnsdannelsen i offentlig sektor er viktig for produktivitetsvekst. Lønnsystemene som nedfeller seg i tariffavtaler angir rammene for lokal handlefrihet. En forutsetning for produktivitetsvekst i offentlig sektor er at disse rammene gir nødvendig lokalt handlingsrom uten sterke detaljføringer.

Akademikerne jobber for at offentlig sektor gjennom sin lønnspolitikk og organisering skal settes i stand til å tiltrekke seg og beholde kompetent arbeidskraft – og underbygge produktivitetsvekst på en måte som sammenfaller med kvalitet i tjenestene og politiske målsettinger. For å oppnå dette er det kritisk nødvendig med både strukturelle og praktiske endringer:

- Styrke kommunene som kompetansearbeidsplass
- Etablere mer fleksible forhandlingsystemer i staten og i hele kommunesektoren
- Bedre tilrettelegging for kompetansebygging og innovasjon innen offentlige innkjøp

Beskrivelse av tariffområdene og forhandlingsystemene i offentlig sektor

1. Stat

I staten er det fire selvstendige hovedtariffavtaler, en med hver av hovedsammenslutningene. Avtalene er pr. dags dato likelydende. All lønn i staten avtales sentralt, og om de sentrale parter blir enige om det kan noe av dette fordeles lokalt. Dette har historisk vært om lag 10-15% av samlet økonomi. Staten er det eneste tariffområdet som ikke har ulike forhandlingsalternativer som er tilpasset ulike grupper særtrekk. Statens sentralistiske system medfører større utfordringer med hensyn til prioriteringer av lønnsrammen siden denne skal fordeles mellom arbeidstakere i svært mange ulike stillingskategorier og ulikeartede virksomheter.

2. Kommunesektoren

KS forhandler både sentralt og lokalt, men for de aller fleste skjer oppgjørene mellom de sentrale parter. Lønnsystemets oppbygging innebærer dog et visst innslag av lokale lønnsreguleringer for alle. For ledere og akademikere – om lag 10 % av arbeidsstokken – gjelder utelukkende lokale forhandlinger. I tillegg finnes et relativt omfattende system med sentrale og lokale særavtaler.

For Oslo kommune gjelder egen tariffavtale, og her er forhandlingsystemet mer i tråd med systemet i stat enn i øvrige kommuner.

3. Spekter helse

Også Spekters forhandlingsystem innen helse (områdene 10, Helseforetak, og 4, Lovisenberg Diakonale sykehus) er basert på forhandlinger både sentralt og lokalt, men en viktig premiss i oppgjørene her er at hver forhandlingssammenslutning forhandler separat, og utelukkende om egen lønnsmasse. Videre er balansen mellom hva som avtales lokalt og sentralt ulik i forhold til for eksempel i KS. Det er også ulike sammensetning av lokal/sentral lønnsdannelse mellom sammenslutningene, og i noen grad mellom foreningene innen sammenslutningene.

Nærmere om utfordringer knyttet til avtaleverk og forhandlinger i offentlig sektor

Arbeidsstokkens sammensetning er svært ulik i de ulike delene av offentlig sektor. Helseforetakene benytter tilnærmet utelukkende ansatte med høyskole- og universitetsutdanning. I statlig sektor har om lag 65 % av de ansatte høyere utdanning, mens kommunesektoren domineres av ansatte med fagarbeider- og høyskoleutdanning.

Statlig sektor har etter Akademikerne mening ikke et avtaleverk som er tilpasset den store andelen høyt utdannede ansatte. Både lønnsdannelsen generelt og rammevilkårene for ledere er for lite tilrettelagt en effektiv og fleksibel utnyttelse av kompetansen – både til eksisterende og potensielle medarbeidere.

Rammevilkårene for samhandling mellom ledelse og ansatte er også ulike i den forstand at avtaleverkene legger opp til ulik grad av sentralisering. Statlig sektor preges i stor grad av detaljstyring fra sentralt hold. Kommunesektoren og helseforetakene har i noe større grad utviklet avtaleverk som gir den lokale personalpolitikken bedre handlingsrom. Det er positivt – og nødvendig – at avtaleverket er ulikt mellom sektorer som både leverer svært ulike tjenester og som har ansatte med ulikt utdanningsnivå. Likevel er det altså slik at ledere (i staten spesielt) har begrenset handlingsrom for å utøve ledelse siden tariffavtalene forutsetter sentral godkjenning.

Akademikerne ser dessuten en skjerpet styringsideologi fra arbeidsgiversiden, særlig i statlig sektor og i helseforetakene. Der det er faktisk rom for lokal fleksibilitet og utvikling gjennom avtaleinngåelse er det fokus på pålegg og ensidig styring fremfor dialog og samarbeid. Lokale ledere får sterkt begrenset handlingsrom som følge av stramme sentrale føringer.

Arbeidskonflikter bidrar til lavere produktivitet. Offentlig sektor har tradisjon for å følge resultatene fra frontfaget i tariffoppgjør. De senere år har vi sett streiker i kommunal sektor som er utløst utelukkende fordi staten ikke kom til enighet. En løsning som har vært pekt på for å «omgå» et slikt problem er å utsette andre oppgjør i offentlig sektor til statlig sektor har forhandlet frem en enighet. Denne løsningen vil innebære at øvrige lønnsoppgjør kan komme svært sent i gang (rikslønnsnemnd i september/oktober), og først være avklart på slutten av et kalenderår noe som neppe er en ønsket løsning. Siden det overordnede poenget i tariffoppgjør er at hvert tariffområde ligger innenfor normen fra frontfaget vil alternativet være at kommune- og helseforetakssektorene ikke baserer seg på hengeoppgjør, men finner løsninger som passer sin sektor uavhengig av statlig sektor.

Økt produktivitet vil kreve et mer dynamisk avtaleverk som gir ledelse og tillitsvalgte lokalt et større handlingsrom for utøvelse av ressursbruken i egen virksomhet. Det må være et mål at beslutninger kan tas raskere enn hva tilfellet er i dag. Det være seg i ansettelse, omstillinger og alle andre beslutninger i medbestemmelsessaker. Også i lønns spørsmål må hovedregelen bli at reguleringer skjer lokalt. Slike forhold krever endringer i avtaler om medbestemmelse og arbeidsvilkår.