

Lønns- og forhandlingssystemet i staten

Lov om offentlige tjenestetvister av 18. juli 1958 nr. 2 trådte i kraft 5. september 1958. Loven innførte tariffavtalesystemet i statlig sektor. Lønns- og arbeidsvilkår for statsansatte skulle heretter fastsettes gjennom tariffavtaler. Denne ordning var tidligere innført i privat sektor gjennom arbeidstvistloven.

Tjenestetvistloven erstattet lov om forhandlingsrett for statstjenestemenn av 6. juli 1933 nr. 12 (forhandlingsloven). Tjenestetvistloven endret Stortingets rolle. Tidligere kunne Stortinget revidere de forhandlede avtalene, mens nå skulle de gi samtykke til inngåtte hovedtariffavtaler. Loven etablerte Statens lønnsutvalg som voldgiftsorgan for å behandle særskilte lønns spørsmål (justeringer og normeringer). Det ble også innført andre voldgiftsordninger som senere er blitt opphevet.

I tillegg til Statens lønnsutvalg ble det senere etablert en ordning med særskilt nemnd i loven. Denne skulle tre i funksjon ved tvist om opprettelse eller endring av særavtale i hovedtariffavtaleperioden. Nemndbehandling skulle erstatte behandling i Statens lønnsutvalg når partene var enige om det, og for øvrig behandle krav fra en part som etter sin art ikke lå inn under Statens lønnsutvalg. Endringsloven av 1969 inneholdt også andre mindre endringer.

Nåværende lønns- og forhandlingssystem i staten ble innført i 1991 som et resultat av en reform for forenkling og tilrettelegging for lokal lønnsdannelse. Før dette inngikk alle stillinger i et hjemmelssystem, og faste stillinger ble opprettet ved budsjettvedtak i Stortinget. Dersom virksomhetene hadde et særskilt behov for å tilby personlig lønn, måtte det gjøres etter godkjenning av Statens personaldirektør.

I 1991 ble det lagt til grunn at det sentrale mål for det nye lønnsystemet var å gjøre det mulig for staten å rekruttere, utvikle og beholde kvalifiserte og motiverte medarbeidere. Det ble åpnet for lokale forhandlinger i større omfang enn de gamle VA og VB forhandlingene. Endringene førte til en mulighet for større lokal lønnsfastsetting. Dette stilte krav til virksomhetene, bl.a. at systemet forutsatte at den enkelte virksomhet skulle utforme en omforent lokal lønnspolitikk. *Samtidig ble systemet med lønnsrammer innført, slik at samme stillingskode kunne få forskjellig lønsplassering i regulativet. Normallønnsystemet ble også løst noe opp, og de øverste lederne ble tatt ut av hovedtariffavtalen og over i et eget lønnsystem.*

Parter

Sentrale parter

Tjenestetvistloven gir forhandlingsrett til de organisasjoner som fyller lovens minstekrav til størrelse og representativitet. Alle underavdelinger av en hovedsammenslutning har avledet forhandlingsrett, det vil si alle forbund/foreninger uavhengig av størrelse. Staten opptrer i sentrale forhandlinger ved Statens personaldirektør som er ansatt i Arbeidsgiverpolitisk avdeling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Denne avdelingen er ansvarlig for den statlige arbeidsgiverpolitikken.

Hovedsammenslutningene, LO stat, Unio, YS-Stat og Akademikerne opptrer på arbeidstakersiden.

Partene inngår toårige hovedtariffavtaler som regulerer de statsansattes lønns- og arbeidsvilkår. Uttrykket hovedtariffoppgjør gjenspeiler tarifforhandlingene ført av partene på sentralt nivå, hvor hele avtalens innhold er gjenstand for revisjon. I mellomoppgjørene er det som regel kun avtalens økonomiske elementer som er gjenstand for forhandlinger.

Lokale parter

Selv om hovedtariffavtalen er inngått på hovedsammenslutningsnivå er det hovedsammenslutningenes medlemsorganisasjoner som utøver forhandlingsretten lokalt. Den lokale forhandlingsretten tilligger de lokale tillitsvalgte og gjelder uavhengig av antall medlemmer på forhandlingsstedet.

Avtalestruktur

Lønns- og forhandlingssystemet i staten kjennetegnes ved at det inngås 2-årige hovedtariffavtaler mellom staten og hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden. Hovedsammenslutningene vedtar oppgjøret ved uravstemning eller enighet i forhandlingsutvalgene som binder foreningene under hovedsammenslutningen. Stortinget vedtar oppgjøret ved en proposisjon som blant annet angir de budsjettmessige konsekvensene for virksomhetene. Dette er hjemlet i tjenestetvistloven § 31 jf. Grunnloven § 75 d.

Hovedtariffavtalen omfatter alle arbeidstakere som går inn under tjenestetvistloven, dersom ikke annet er avtalt. I praksis omfatter systemet alle ansatte i staten med få unntak (toppledere, dommere, overenskomstlønte mv.). Hovedtariffavtalen omfatter generelle lønns- og arbeidsvilkår, mens andre forhold som partene er enige om å regulere særskilt, reguleres i sentrale og lokale særavtaler. Det er kun streikerett i forbindelse med tariffoppgjør. Hovedtariffavtalen deles inn i sentrale bestemmelser, lokale bestemmelser, fellesbestemmelser, pensjon, diverse bestemmelser osv. lønnsplanheftet og lokale forhandlingssteder er vedlegg til avtalen.

Arbeidstakerne tilsettes i stillinger med bestemte stillingskoder. Til hver stillingskode hører enten en lønnsramme eller et lønnsspenn. Stillingene er samlet i gjennomgående og etatsvise lønnsplaner, og det fins regler om godskrivning, ansiennitetsopprykk mv.

Forhandlingssystemet har tre sentrale virkemidler for regulering av lønn:

- Generelle tillegg på hovedlønnstabellen.
- Sentrale justeringer av stillingsgrupper, oppretting av nye stillingskoder etc.
- Avsetting av midler til lokale forhandlinger.

De generelle tilleggene i form av endringer på hovedlønnstabell og tilleggstabell treffer alle ansatte. Forhandlingene dreier seg om hvor mye av lønnsveksten som skal fordeles ut i form av kroner, prosent eller lønnstrinn. De sentrale justeringsforhandlingene (tillegg) dreier seg om endringer av lønnsrammer, departements- og etatsvise lønnsspenn og lønnsplaner. Lokale forhandlinger skjer mellom lokale parter som forhandler på grunnlag av en sentralt fastsatt ramme, evt med tillegg fra virksomhetens driftsbudsjett. Lokale forhandlinger skjer i etterkant av lønnsoppgjøret under fredsplikt. Statens lønnsutvalg er tvisteorgan.

Lønns- og forhandlingssystemet i staten er sterkt sentralisert. I perioden 1995 – 2014 har de sentrale parter i gjennomsnitt disponert størstedelen av rammen sentralt, mens kun en liten del er avsatt til lokale forhandlinger i den enkelte statlige virksomhet. I tillegg til dette kommer lokal lønnsglidning i perioden. Systemet må videre kunne karakteriseres som komplisert.

En partssammensatt arbeidsgruppe vurderte statens lønns- og forhandlingssystem i 2001. Arbeidsgruppen konkluderte med at systemet stort sett fungerte tilfredsstillende og foreslo kun mindre endringer. Det var ulike oppfatninger om lokale forhandlinger, men arbeidsgruppen antok at behovet for avsetning til lokal pott ville forsterkes. Etter hovedtariffoppgjøret i 2010 ble det besluttet opprettet en rådgivergruppe. Rådgivergruppen fikk i oppdrag å beskrive statens lønns- og forhandlingssystem, samt å analysere sterke og svake sider ved det nåværende systemet i forhold til de utfordringer partene står overfor. Arbeidet resulterte i enighet om endring i en forhandlingsbestemmelse (2.3.4 nr. 1 b). Geografisk virkeområde ble drøftet, men her hadde partene forskjellig syn. Dette tema har senere blitt tatt opp igjen, senest ved oppgjøret i 2014.

Fra 1991 til 2002 var det lokale oppgjør hvert år, men potten til lokale forhandlinger svært liten. I all hovedsak blir lønnsmidlene fordelt sentralt, og gitt som kronetillegg på tabell. Midler utenom tabell blir i stor grad gitt i sentrale justeringsforhandlinger.

I 2002 ble det avtalt omfattende endringer i lønns- og stillingssystemet i KS-området. Lønnsrammer og lønnstrinn ble fjernet. Det ble innført et nytt kapittel 5 i Hovedtariffavtalen, noe som åpnet for at lønn for Akademikernes medlemmer (med unntak av lærerne) skulle forhandles lokalt i den enkelte kommune, ikke sentralt med KS.

Frem til 2002 hadde staten og kommune felles/lik lønnstabell. Utformingen av generelle tillegg var en "balansegang" mellom stat og kommune fordi kostnadene - med kronetillegg -

på grunn av ulik stillingsstruktur var så forskjellig. Kommunene har en betydelig større andel lavtlønnte.

I staten hadde det fram til 2002 i hovedsak vært gitt kronetillegg på lønnstabellen. I 2002 ble det gitt prosenttillegg, men med et kronetillegg i nedre og øvre del av tabellen. I tillegg ble det avsatt en større pott til lokale forhandlinger enn det som til da hadde vært vanlig. I årene etter 2002 har det stort sett bare vært lokale forhandlinger annet hvert år.

Før oppgjøret i **2006** hadde staten og Akademikerne utarbeidet en felles rapport som kom i mars 2006. Rapporten var et ledd i oppfølgingen av Riksmeklingsmannens møtebok fra 2005. Av møteboken framgikk at partene skulle "legge fram et forslag som bidrar til at en vesentlig større del av lønnsforhandlingen kan foregå lokalt". Forut for dette hadde også det daværende Moderniseringsdepartementet under ledelse av statsråden Morten Meyer sendt ut et notat til underliggende etater hvor man diskuterte dagens forhandlingssystem, og hvorvidt dagens forhandlingssystem var egnet til å møte de utfordringer som staten og de enkelte statlige foretak sto overfor. Partene avga felles rapport i mars 2006, hvor man var enige om en rekke endringsforslag som skulle bidra til større lokal lønnsdannelse. Rapporten ble møtt med en felles rapport fra de tre øvrige hovedsammenslutninger; LO Stat, YS Stat og Unio. I forhandlinger og mekling opplevde Akademikerne at staten gikk fra sin tidligere enighet på en rekke punkter. Dette førte til brudd mellom Akademikerne og staten. Akademikerne brøt i meklingen etter at Riksmeklingsmannen hadde lagt fram en skisse. De tre øvrige forhandlet imidlertid videre og godtok et tilbud hvor skissen var endret. Akademikerne gikk deretter ut i streik. Streiken ble avsluttet ved tvungen lønnsnemnd ved lov av 16. juni 2006.

Per 1. mars 2014 er antall ansatte i det statlige tariffområdet 152 518. Dette tilsvarer en økning på 3 183 (2,1 %) fra mars 2013. Det er kvinner som utgjør den høyeste veksten i antall ansatte, 62%. Veksten finnes først og fremst i områdene under Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. Nedgang i antall ansatte fra mars 2013 til mars 2014 finnes blant annet i områdene under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet. I selve departementene er det en samlet økning i antall ansatte på 27 i denne måleperioden. Statistikken omfatter alle statlige virksomheter der de ansatte får lønns- og arbeidsvilkår fastsatt etter statens lønnsregulativ. Unntatt fra tallmaterialet i tabellene er imidlertid toppledere og dommere på kategorilønn, personer lønnet per time, etter overenskomst eller hvor lønnsutgiftene ikke dekkes over et bestemt kapittel i statsbudsjettet. Dette utgjør om lag 7 950 personer. Personer på timelønn er den største gruppen, 5 380.

Stillingssystemet

De ansatte i staten tilsettes i stillinger som er plassert i en stillingskode. Til hver stillingskode hører enten en såkalt lønnsramme eller et lønsspenn. Stillinger på lønsspenn får lønnsopprykk via sentrale eller lokale forhandlinger, mens stillinger i lønnsrammer også får opprykk pga økt ansiennitet. Stillingene er samlet i gjennomgående og etatsvise lønnsplaner,

og partene har i hovedtariffavtalen gitt regler om godskrivning av arbeidserfaring, ansiennitetsopprykk mv.

Lokal lønnspolitikk

Hovedtariffavtalen i staten forutsetter at de lokale parter har en omforent lokal lønnspolitikk. De lokale partene bør komme frem til en felles plattform om hvordan lønnsystemet skal brukes og hvilke lønnsmessige tiltak som er nødvendige for å nå virksomhetens mål.

Andre forhold

Hovedregelen er at virksomheter etter Stortingsvedtak får en tilleggsbevilgning for merutgiftene av lønnsoppgjørene. Dette gjelder imidlertid kun de bruttobudsjetterte virksomhetene, og ikke de nettobudsjetterte virksomhetene. Videre har virksomhetene ulik mulighet til å omdisponere budsjettet sitt fra driftsbudsjett til lønnsbudsjett. Virksomhetene i staten kan derfor ha ulik mulighet og tradisjon for å legge til midler fra eget budsjett i de lokale forhandlingene. Disse forholdene kan bidra til at praktiseringen av en aktiv lokal personal- og lønnspolitikk varierer internt i staten .