

Fremtidig lønns- og forhandlingsystem i staten

UTREDNING FRA PARTSSAMMENSATT GRUPPE
KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
AKADEMIKERNE

Fremtidig lønns- og forhandlingsystem i staten

Utredning fra partssammensatt arbeidsgruppe

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Akademikerne

Oslo februar 2017

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Hovedinnhold.....	1
1.2	Mandat, sammensetning og arbeidsmåte.....	2
1.3	Avgrensninger og presiseringer	3
1.4	Bakgrunn og utgangspunkt for utredningen.....	4
2	Kjennetegn ved staten	6
2.1	Generelt om statsforvaltningens organisering og styringsprinsipper	6
2.2	Staten som arbeidsgiver og part.....	7
3	Mål og hensyn for et nytt lønns- og forhandlingsystem	8
3.1	Innledning	8
3.2	Oversikt over mål og hensyn i mandatet	8
3.3	Tilleggsvurderinger fra prosjektgruppen	9
4	Dagens lønssystem.....	11
4.1	Kort om dagens lønssystem	11
4.2	Økonomiske beregninger og statistikkgrunnlag	11
4.2.1	Innledning	11
4.2.2	Om innsamling av tallgrunnlaget	12
4.2.3	Nærmere om innholdet i tallgrunnlaget i dag	12
4.2.4	Glidning	13
4.2.5	Økonomiske beregninger ved å ha ulikelydende hovedtariffavtaler	13
5	Vurdering av dagens lønssystem	14
5.1	Innledning	14
5.2	Vurdering av elementer i dagens system	14

5.2.1	Lønnstabell og lønnstrinn	14
5.2.2	Stillingskoder – identifisering av stillingstyper og –titler	14
5.2.3	Lønnsrammer	15
5.2.4	Godskrivingsregler	16
6	Vurdering av alternativer	17
6.1	Innledning	17
6.2	Modell 1: Lokalt fastsatt lønnssystem	17
6.2.1	Vurdering mot hensynene	17
6.2.2	Risikoen og mulige risikoreduserende tiltak forbundet med modell 1	20
6.3	Modell 2: Kombinasjoner av lokale fullmakter med sentrale føringer eller sentralt fastsatt lønnssystemelementer	20
6.3.1	Vurdering mot hensynene	21
6.3.2	Særlig om automatiske lønnsopprykk i modell med større lokale fullmakter	22
6.3.3	Risikoen og mulige risikoreduserende tiltak forbundet med modell 2	23
6.4	Særlig om minstelønnssetser	23
7	Tvisteløsning ved lokale forhandlinger	25
7.1	Innledning	25
7.2	Partenes frihet til å avtale alternativer til dagens tvisteløsningsmodell for lokale forhandlinger	25
7.3	Vurdering av Statens lønnsutvalg	25
7.4	Mål og hensyn ved vurdering av tvisteløsningsmekanismer	26
7.5	Alternative måter å organisere et nytt tvisteløsningsorgan på	26
7.5.1	Innledning	26
7.5.2	Hvilke tvister en ny tvisteløsningsmekanisme kan behandle	27
7.5.3	Hvilken sammensetning et nytt tvisteløsningsorgan kan ha	28
7.5.4	Nytt tvisteløsningsorgans stedlige kompetanse	29
7.5.5	Hva tvisteløsningsorganets avgjørelse kan gå ut på	30
7.5.6	Saksbehandlingsregler	31
7.6	Bistand i forhandlingene	31
8	Oppsummering – lønnssystem og tvisteløsning	32
8.1	Lønnssystem	32
8.2	Tvisteløsning	33
9	Alternativ inndeling av lønnsdannelsen	34
9.1	Innledning	34
9.2	Dagens ordning – inndeling etter medlemstilhørighet og ett felles lønnssystem	34
9.3	Inndeling etter arbeidsgivere	36

9.4	Inndeling etter arbeidstakergrupper	36
9.5	Medlemstilhørighet kombinert med flere lønssystemer.....	37
9.6	Inndeling forutsetter at en kan foreta nødvendige økonomiske beregninger	37
9.7	Likebehandling og ufravikelighet som premiss for inndelinger	38
9.8	Oppsummering	38
10	Økonomiske og administrative konsekvenser	40
10.1	Overordnede betraktninger	40
10.2	Forutsetninger i mandatet	40
10.3	Endring i reglene om lokale forhandlinger	40
10.4	Konsekvenser for annet regelverk	41
10.5	Konsekvenser for lønssentraler	42
10.6	Administrative konsekvenser sentralt og lokalt	42
10.7	Tvisteløsning – konsekvenser	43
	Vedlegg 1 Beskrivelse av elementene i dagens lønssystem	46
	Vedlegg 2: Oversikt over dagens regler og praksis for tvisteløsning ved lokale forhandlinger	49
	Vedlegg 3: Oversikt saker Statens lønnsutvalg 1997-2016 – ikke fullstendig.....	51
	Vedlegg 4 Rammene for partenes adgang til å avtale tvisteløsninger ved lokale forhandlinger	56
	Vedlegg 5: Mandat for ekspertutredning	66

1 Innledning

1.1 Hovedinnhold

I kapittel 1 i rapporten gjengis mandatet for arbeidet med styringsgruppens presiseringer og tilleggsmandat, sammen med prosjektgruppens egne presiseringer og avgrensninger av arbeidet. Endelig gjengis kort også bakgrunnen og utgangspunktene for arbeidet.

I kapittel 2 redegjøres det kort for enkelte særtrekk ved statsforvaltningen, og hvordan staten er organisert og styres. Kapitlet inneholder også en kort redegjørelse for hovedtrekkene i forhandlingsordningen i staten.

Mandatet for det partssammensatte arbeidet angir en rekke mål, hensyn og prinsipper for det fremtidige lønns- og forhandlingssystemet. I kapittel 3 redegjør prosjektgruppen kort for disse, med noen overordnede kommentarer. Prosjektgruppen peker også på andre hensyn og prinsipper som det også bør ses hen til.

Dagens lønssystem er kort beskrevet i kapittel 4, sammen med en redegjørelse for økonomiske beregninger og statistikkgrunnlag som staten v/KMD og hovedsammenslutningene benytter. En nærmere beskrivelse av de enkelte elementene i dagens lønssystem er inntatt i vedlegg 1.

I kapittel 5 vurderer prosjektgruppen dagens lønssystem opp mot de mål, hensyn og prinsipper som er satt for arbeidet.

I kapittel 6 vurderer prosjektgruppen to modeller for et fremtidig lønssystem i staten, en modell der lønssystemet fastsettes lokalt, og en modell med kombinasjoner av lokale fullmakter med sentrale føringer eller sentralt fastsatt lønssystemselementer. Prosjektgruppen peker på konsekvenser, risikoer og risikoreduserende tiltak ved de to modellene.

Mandatet for arbeidet angir at det skal utredes en tvisteløsningsmodell innenfor rammene av tjenestetvistloven. I kapittel 7 redegjør prosjektgruppen for ulike alternativer. En kort beskrivelse av dagens ordning følger som vedlegg 2. Prosjektgruppen har innhentet en ekspertutredning fra advokat Torgeir Bjørnaraa, som er vedlegg 4 til rapporten.

Kapittel 8 inneholder en kort oppsummering av vurderingen av lønssystem og tvisteløsning ved lokale forhandlinger.

I inneværende tariffperiode er det inngått to hovedtariffavtaler i staten, der medlemstilknytning er avgjørende for hvilken hovedtariffavtale som skal følges. Styringsgruppen har bedt prosjektgruppen om å vurdere inndeling av lønnsdannelse på annen måte. I kapittel 9 peker prosjektgruppen på mulighetsrommet ved å kort beskrive dagens ordning, skissere to hovedmodeller, og peke på sentrale risikoer og konsekvenser.

I kapittel 10 gjennomgås det som antas å være de mest aktuelle økonomiske og administrative konsekvensene av endringer i lønssystemet. I mandatet angis det at prosjektgruppen kan foreslå nødvendige justeringer i reglene om lokale forhandlinger, og at en også må vurdere eventuelle justeringer som følge av forslag om endringer i lønssystemet. Prosjektgruppen har valgt å vurdere dette som en del av de økonomiske og administrative konsekvensene av et endret lønssystem, og har nøydt seg med kort å peke på hvilke bestemmelser om lokale forhandlinger det kan være aktuelt å vurdere i så måte, jf. punkt 10.3.

1.2 Mandat, sammensetning og arbeidsmåte

Under forhandlingene om ny hovedtariffavtale i staten for perioden 1. mai 2016 til 30. april 2018, inngikk staten en hovedtariffavtale med Akademikerne, og tre likelydende hovedtariffavtaler med LO Stat, Unio og YS Stat. Protokolltilførsel nr. 2 i begge hovedtariffavtaler gir mandater for arbeid med et modernisert og forenklet lønns- og forhandlingssystem. Mandatene for arbeidet med nytt lønns- og forhandlingssystem er noe ulike i de to hovedtariffavtalene.

I hovedtariffavtalen mellom staten og Akademikerne har mandatet følgende ordlyd:

"Partene er enige om at det er behov for et modernisert og forenklet lønns- og forhandlingssystem i staten som bedre legger til rette for at virksomhetene i staten kan rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere. Lokalt handlingsrom er et viktig element i det nye systemet. Det fremtidige lønns- og forhandlingssystemet skal for øvrig bygge på følgende prinsipper:

- De sentrale parter forhandler om den økonomiske rammen. Denne rammen fordeles til forhandlingsstedene.
- Systemet må sikre alle et rimelig lønnsnivå og lønnsutvikling.
- Innenfor en sentralt fastsatt ramme forhandler de lokale partene om fordeling.
- De lokale partene står fritt til å benytte virkemidler som for eksempel generelle tillegg, gruppejusteringer og individuelle tillegg.
- Det etableres en tvisteløsningsmodell for lokale forhandlinger innenfor tjenestetvistloven.
- Ingen skal gå ned i lønn som følge av implementeringen av det nye lønns- og forhandlingssystemet.
- Systemet skal ivareta likelønns hensyn.
- Systemet skal legge til rette for nødvendig kontroll med lønnsutviklingen i staten.
- Systemet skal ha samme transparens som i dag.

Det gjennomføres et partssammensatt arbeid med Statens personaldirektør og lederne i hovedsammenslutningene som styringsgruppe, som skal fremme forslag til de nærmere detaljene i et nytt lønns- og forhandlingssystem. Dette arbeidet skal være ferdig innen 1. februar 2017 slik at det nye lønns- og forhandlingssystemet implementeres i hovedtariffavtalen i mellomoppgjøret 2017."

Styringsgruppen har i etterkant besluttet å gjennomføre det partssammensatte arbeidet som et prosjekt, og har gitt følgende presisering av mandatet:

- Prosjektet skal utrede, ikke forhandle. Eventuell endret innretning i forhold til dette foretas av styringsgruppen.
- Prosjektene bør primært konsentrere seg om lønnsystemet, og innenfor de mandatene som er gitt. Dette omfatter også spørsmålet om å inndele lønnsdannelsen på annen måte enn i dagens tariffavtaler (medlemsinformasjon).
- Forhandlingssystemet skal ikke åpnes på nytt, men prosjektene kan foreslå nødvendige justeringer. Eventuelle justeringer som følge av forslag om endringer i lønnsystemet må også vurderes.
- Prosjektene skal utrede tvisteløsningsmodeller innenfor rammene av mandatet.
- Det skal innhentes en ekspertutredning som skal utrede hvilke rammer tjenestetvistloven setter for adgangen til å avtale tvisteløsningsmekanismer. Mandatet for utredningen fastsettes av prosjektgruppene, og bringes til styringsgruppene ved

uenighet. Ekspertutredningen skal danne grunnlag for arbeidet med mandatenes punkt om tvisteløsningsmodeller for lokale forhandlinger.

- Prosjektgruppene står fritt til selv å forestå eller evt. foreslå for styringsgruppene nærmere utredning av særlige temaer, og bringe dette opp til styringsgruppene for avklaring ved behov (f eks. ved uenighet eller dersom det er usikkerhet om spørsmålet faller utenfor prosjektmandatene).

Styringsgruppen har gitt uttrykk for at de ønsker en utredning som peker på hvilket mulighetsrom arbeidsgruppen ser med hensyn til et modernisert lønnsystem. Det som kommer til uttrykk i rapporten vil ikke være bindende for partene ved senere forhandlinger mv. I utredningen er det derfor hovedsakelig lagt vekt på, så objektivt som mulig, å belyse ulike alternativer, samt hvilke hensyn, synspunkter, fordeler og ulemper som er knyttet til alternativene.

Arbeidet er gjennomført av en partssammensatt prosjektgruppe. Følgende har deltatt i arbeidet, i ett eller flere møter:

For Staten v/KMD	For Akademikerne
Bente J. Kraugerud (prosjektleder)	Anette Bjørlin Basma
Ragnar Ihle Bøhn	Odd Håker
Nina Morrison	Roger Matberg
Daniel E. Q. Møgster	
Else- Margrethe Nergård	
Jørn-Flemming Nordvik	
Turid Semb	

Prosjektgruppen startet arbeidet i oktober 2016, og har hatt 10 møter. Det meste av arbeidet er gjennomført i prosjektgruppen, både i møter og ved utveksling av tekst.

Prosjektgruppen har innhentet en ekspertutredning fra advokat Torgeir Bjørnaraa om hvilke rammer tjenestetvistloven setter for adgangen til å avtale tvisteløsningsmekanismer ved lokale forhandlinger etter hovedtariffavtalenes del 2. Utredningen er vedlegg 4 til rapporten.

1.3 Avgrensninger og presiseringer

Prosjektgruppen legger følgende overordnede beskrivelse av dagens lønns- og forhandlingsystem til grunn:

- Lønnsystemet er det regelsettet som gjelder for avlønning av ansatte, og som følger av lønnsbestemmelser og tarifftekniske virkemidler som reguleres i hovedtariffavtalen:
 - Hovedlønnstabellen og hjelpetabeller
 - Lønnsplaner med stillingskoder, lønnsrammer og lønnsspenn
 - Godskrivningsregler
- Forhandlingsystemet er det regelsettet som angir hvem som har fullmakt til å forhandle, hvem de kan binde og hva de kan forhandle om. Samlet er det de forhandlingsordninger som følger av:
 - Tjenestetvistloven
 - Hovedtariffavtalens bestemmelser om sentrale forhandlinger
 - Hovedtariffavtalens bestemmelser om lokale forhandlinger
 - Hovedavtalen (bl.a. §§ 7 og 19)

Hvordan lønns- og forhandlingsystemet benyttes, vil avhenge av lønnspolitikken både på sentralt og lokalt nivå.

På bakgrunn av de avgrensninger som er gjort av styringsgruppen, legger prosjektgruppen til grunn at mandatet omfatter lønssystemet i staten, tvisteløsningsmodell for lokale forhandlinger etter hovedtariffavtalens del 2, samt en justering av de øvrige forhandlingsregler som gjelder ved lokale forhandlinger. Mandatet omfatter dermed ikke forhandlingsystemet og -ordningen for øvrig.

Mandatet omfatter heller ikke vurdering av reguleringen som følger av tjenestetvistloven, herunder bestemmelser om forhandlingsrett og –plikt mv. I noen sammenhenger pekes det likevel på omstendigheter og hensyn ved ulike alternative løsninger for lønssystemet som vil eller kan få konsekvenser for forhandlingsystemet, herunder for balansen i styrkeforholdet mellom partene, både sentralt og lokalt, og som må vurderes i den sammenhengen.

Mandatet omfatter ikke fellesbestemmelsene i hovedtariffavtalen, med unntak av nødvendige endringer som følge av et forenklet og modernisert lønssystem. Bestemmelsene i hovedtariffavtalens del 4 til og med 9 faller også utenfor mandatet.

Inntektspolitikken er ikke en del av prosjektgruppens mandat. Prosjektgruppen legger til grunn at vurderinger og konklusjoner som ble gjort i NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi (Holden III-utvalget), ligger fast. Det samme gjelder utgangspunktet om at det er de sentrale parter som forhandler om den økonomiske rammen for de statlige tariffoppgjørene, jf. mandatets første kulepunkt.

Prosjektgruppen legger til grunn at mandatet ikke omfatter en generell redegjørelse for tjenestetvistlovens regulering og den kollektive arbeidsrettens grunnprinsipper, så som ufravikelighetsprinsippet. Tjenestetvistloven, arbeidstvistloven og de prinsipper som er etablert gjennom Arbeidsrettens praksis, ligger fast. Gruppen peker i stedet kort på enkelte av disse momentene der de fremstår som relevante for vurderingen av lønssystemet. Tilsvarende gjelder for generell forvaltningsrettslig regulering, som offentlighet og likebehandling.

1.4 Bakgrunn og utgangspunkt for utredningen

Det nåværende lønns- og forhandlingsystemet i staten ble innført i forbindelse med tarifforhandlingene våren 1991, og bygger i hovedsak på innstillingen fra Statens lønnskomite i NOU 1990:32. Partene har i perioden etter innføringen gjort endringer i de enkelte elementene, men i hovedsak består systemet som i 1991.

Frem til 2016, har Staten og hovedsammenslutningene inngått fire likelydende hovedtariffavtaler. Ved tariffoppgjøret 2016 ble det inngått en hovedtariffavtale med Akademikerne, og tre likelydende hovedtariffavtaler med LO Stat, YS Stat og Unio.

Endringene i 2016, besto i følgende:

- Lønsmassene ble delt mellom de to avtaleområdene basert på medlemstilknytning, ved at Akademikernes lønnsmasse ble skilt ut.
- Den økonomiske rammen er lik i begge avtalene, men de to avtaleområdene fikk ulik økonomisk fordeling sentralt og lokalt.
- I begge avtaleområdene ble øverste lønnstrinn for stillinger i spenn og rammer fjernet
- I begge avtaleområdene ble B-tallen avviklet.
- I begge avtaleområdene ble det gjort endringer i bestemmelsene om sentrale forhandlinger i perioden.
- I begge avtaleområdene ble det gjort endringer i reglene om lokale forhandlinger, og der er det enkelte ulikheter mellom de to områdene.

- I begge avtaleområdenes protokolltilførsel nr. 2 ble det bestemt at partene sammen skal fortsette arbeidet med modernisering av lønns- og forhandlingssystemet. Mandatene for arbeidene er noe ulike.

På bakgrunn av det siste punktet er staten og hovedsammenslutningene enige om at det er behov for et modernisert og forenklet lønns- og forhandlingssystem i staten, som bedre legger til rette for at virksomhetene i staten kan rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere. Lokalt handlingsrom er et viktig element i det nye systemet.

Partene kan likevel ha ulike oppfatninger av hvilke utfordringer dagens lønssystem har, og hvilke endringer som best svarer på mandatet.

2 Kjennetegn ved staten

2.1 Generelt om statsforvaltningens organisering og styringsprinsipper

Statsforvaltningen er basert på prinsippet om ministeransvar. Etter Grunnloven § 12 fordeler Kongen i statsråd forretningene blant sine statsråder slik han finner det tjenlig. Stortinget forholder seg til statsråden for alle saker som hører under den aktuelle statsråden.

Grunnloven § 75 første ledd bokstav d bestemmer at Stortinget har bevilgningsmyndighet. Regjeringens årlige budsjettfremlegg skal gi Stortinget en helhetlig oversikt over statens aktiviteter og tilsvarende mulighet for styring. Budsjetteringen gjøres etter fire hovedprinsipper:¹ Fullstendighetsprinsippet, bruttoprinsippet, kontantprinsippet og ettårsprinsippet.

Videre deles gjerne de statlige virksomhetene inn i to hovedkategorier av budsjett- og finansieringsordninger, brutto- og nettofinansiering. Bruttobudsjettering innebærer at det treffes separate budsjettvedtak for virksomhetens utgifts- og inntektsside. Nettobudsjettering innebærer at det bare treffes ett budsjettvedtak og virksomheten må tilpasses faktisk oppnådde inntekter.

Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i staten² og er forankret i Stortingets bevilgningsreglement og reglementet om økonomistyring i staten. Stortinget trekker opp hovedlinjene for statlig virksomhet gjennom behandlingen av statsbudsjettet. Statlige virksomheter styres av lovverk, budsjett, fullmakter og instruksjoner. Staten har et overordnet ansvar for at ressursene blir brukt på en effektiv og rasjonell måte.

Staten organiserer virksomhetene på ulike måter. Virksomheter som er organisert innenfor staten, er forvaltningsorgan. Forvaltningsorganene er en del av staten både juridisk og økonomisk.

Overordnet departement kan instruere et underordnet forvaltningsorgan i alle typer saker, med mindre noe annet er fastsatt. Dette omfatter også økonomiske og administrative forhold, herunder også i personalspørsmål.

Forvaltningsorganene er blant annet omfattet av følgende regelverk:

- Stortingets bevilgningsreglement
- Regelverket for økonomiforvaltningen i staten
- Offentleglova og forvaltningsloven
- Tjenestetvistloven og tjenestemannsloven

Statlige virksomheter skal forvalte fellesskapets verdier og skape resultater for samfunnet og innbyggerne. Målet er å yte gode og brukerrettede tjenester til innbyggere og næringsliv. Dette *samfunnsoppdraget* har virksomhetene fått fra de øverste politiske myndighetene, Storting og regjering³.

Sentrale oppgaver som statlige virksomheter utfører er:

- Sikre trygghet for liv, eiendom og nasjonale interesser
- Bidra til rettssikkerhet og rettshåndhevelse
- Leverer velferdstjenester
- Drive forskning og høyere utdanning
- Legge til rette for innovasjon og bærekraftig verdiskaping

¹ Se nærmere i Difis veileder 2014:1 Fra stat til marked

² Se nærmere beskrivelse i punkt 6.2 i Forvaltningsmeldingen – St.meld. nr. 19 (2008-2009).

³ Hentet fra Forvaltningsmeldingen

- Sørge for skatteinntekter
- Bygge ut og vedlikeholde infrastruktur
- Forvalte lover, fatte vedtak og iverksette statlige beslutninger og føringer

De statlige virksomhetene har ulike oppdrag, og oppnår resultater innenfor ulike sektorer. Størrelsen på virksomhetene varierer, fra noen få ansatte til store og landsdekkende organisasjoner med mange ansatte. Størrelse og oppgaver medfører også at virksomhetene er ulikt organisert.

Til tross for ulikhetene, er det felles kjennetegn mellom virksomhetene. De statlige virksomhetene skal, innenfor sine respektive samfunnsoppdrag, legge til grunn og styrke de sentrale forvaltningsverdiene: demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet. Mens samfunnsoppdraget beskriver hvilke mål og resultater virksomhetene skal oppnå, stiller forvaltningsverdiene krav til hvordan de skal oppnås. For statlige virksomheter er det derfor ikke bare viktig "å gjøre de riktige tingene, men også å gjøre tingene riktig".

Verdigrunnlaget og de særegne karaktertrekkene ved de statlige virksomhetene framheves ofte som viktig for at medarbeidere oppfatter virksomhetene som attraktive arbeidsplasser.

2.2 Staten som arbeidsgiver og part

Tjenestemannsloven og tjenestetvistloven er de to viktigste lovene for staten som arbeidsgiver. Tjenestetvistloven definerer bl.a. partsforholdet innenfor det som i dagligtale omtales som det statlige tariffområdet. De sentrale partene er LO Stat, Akademikerne, Unio og YS Stat på arbeidstakersiden, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som i medhold av tjenestetvistloven (tjtvL). § 31 har fullmakt til å inngå tariffavtale på vegne av staten.

Disse partene har i medhold av tjenestetvistloven, rett og plikt til å forhandle når en av partene krever det. De sentrale partene har inngått hovedtariffavtalen i staten (HTA) som blant annet inneholder de gjeldende reglene for lønssystemet i staten. Reguleringer og endringer av elementene i det gjeldende lønssystemet, og av den generelle lønnsutviklingen, gjøres sentralt av partene i HTA gjennom forhandlinger. I det gjeldende systemet har partene sentralt regulert lønn ved å:

- Gi generelle tillegg til alle ved å regulere lønnstabellen
- Endre stillingskoder og tilhørende lønnsnivå for stillinger i spenn eller lønnsrammer
- Sette av midler til lokale forhandlinger

HTA og hovedavtalen inneholder i tillegg regler for gjennomføring av lokale forhandlinger, herunder om tvisteløsning. Per i dag er det ca. 220 lokale forhandlingsområder i staten. Det vises også til punkt 1.3 ovenfor hvor innholdet i det gjeldende lønns- og forhandlingssystemet er beskrevet. For øvrig redegjøres det mer detaljert for ulike elementer og delsystemer i kapittel 4 og de tilhørende drøftingene lenger bak i rapporten.

3 Mål og hensyn for et nytt lønns- og forhandlingssystem

3.1 Innledning

Fremstillingen nedenfor konsentreres i hovedsak om mål og hensyn for nytt lønssystem i staten, selv om de også gjør seg gjeldende for de elementene i forhandlingsordningen som omfattes av mandatet.

Mandatet for arbeidet angir både mål og sentrale hensyn eller prinsipper for et nytt lønssystem. I tillegg til de mål og hensyn som er angitt i mandatet, har prosjektgruppen også identifisert enkelte andre hensyn og prinsipper som det også bør ses hen til.

Noen av disse kan vel også omtales som rammebetingelser og forutsetninger, avhengig av hvilken definisjon som legges til grunn. Prosjektgruppen har ikke sett det som nødvendig å gå nærmere inn på en slik begrepsdefinisjon. Prosjektgruppen påpeker at det kan være ulike vurderinger av det nærmere innhold og omfanget av mandatet.

I punkt 3.2 gis det en oversikt over mål, hensyn og prinsipper i mandatet, med noen korte og overordnede kommentarer til hva hensynet kan omfatte, uten at det er ment å gjøre denne uttømmende. I punkt 3.3. omtales ytterligere mål, hensyn og prinsipper som prosjektgruppen har identifisert på samme måte.

3.2 Oversikt over mål og hensyn i mandatet

Et modernisert og forenklet lønns- og forhandlingssystem som bedre legger til rette for at statlige virksomheter kan rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere

Prosjektgruppen legger til grunn at det sentrale er om systemet bidrar til at en kan rekruttere, utvikle og beholde kompetent arbeidskraft. Samtidig er en oppmerksom på at det også er andre omstendigheter og forhold enn lønns- og forhandlingssystemet som har betydning for om statlige virksomheter lykkes med å rekruttere, utvikle og beholde kompetent arbeidskraft.

Lokalt handlingsrom er et viktig element i det nye systemet

I dette ligger det blant annet at lønns- og forhandlingssystemet bidrar til at virksomhetene kan nå sine mål og oppfylle sitt samfunnsoppdrag. Partene vil kunne ha ulike vurderinger av behovet for felles regler for lønssystemet bl.a. ut fra ønsket om å sikre helhet og stabilitet.

Graden av lokalt handlingsrom kan vurderes ulikt ut fra om en mener det ivaretas av lønssystemet selv eller for eksempel av den lokale lønnspolitikken.

De sentrale parter forhandler om den økonomiske rammen

Prosjektgruppen anser dette primært som en avgrensning av arbeidet, jf. det som er sagt innledningsvis. En kan også betrakte dette som et hensyn, i betydningen av at lønssystemet ikke må være til hinder for at de sentrale partene kan fordele den økonomiske rammen, jf. HTA pkt. 2.5.1 nr. 1a. Det er ulike syn i prosjektgruppen på om punktet også legger begrensninger på hva som er mulighetsrommet for et nytt lønssystem.

Systemet må sikre alle et rimelig lønnsnivå og lønnsutvikling

Begrepet *rimelig* er i seg selv relativt, og vil ofte være et uttrykk for en konkret vurdering av noe. Hensynet vil kunne tillegges vekt i flere sammenhenger, på individuelt og kollektivt nivå, internt i en virksomhet og mellom virksomheter. En må samtidig være oppmerksom på hvorvidt en oppnår rimelig lønnsnivå og lønnsutvikling for alle, kan avhenge av omstendigheter utenfor regelsettet som angir lønns- og forhandlingssystemet.

Innenfor en sentralt fastsatt ramme forhandler de lokale partene om fordelingen

Prosjektgruppen anser dette primært som en forutsetning for arbeidet. Det er også mulig å betrakte dette som et hensyn, og da slik at lønssystemet ikke skal være til hinder for dette.

De lokale partene står fritt til å benytte virkemidler som for eksempel generelle tillegg, gruppejusteringer og individuelle tillegg

Prosjektgruppen legger til grunn at dette primært er en påpekning av at de lokale partene kan nytte de virkemidlene som er tilgjengelige i lønns- og forhandlingssystemet.

Det etableres en tvisteløsningsmodell for lokale forhandlinger innenfor tjenestetvistloven

Prosjektgruppen legger til grunn at dette dels er en angivelse av hva arbeidet skal omfatte, og en angivelse av en ramme for utredningen av tvisteløsningsmodell, se nærmere kapittel 9 om tvisteløsning.

Ingen skal gå ned i lønn som følge av implementeringen av det nye lønns- og forhandlingssystemet

Prosjektgruppen legger til grunn at dette primært gir anvisning på at det må lages overgangsregler ved implementering av nytt system.

Systemet skal ivareta likelønns hensyn

Et lønssystem skal ikke kunne stride mot likestillingsloven § 21 første ledd om at kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi. I denne forstand vil likelønn utgjøre en objektiv ytre ramme for lønssystemet.

Uttrykket likelønn brukes i noen sammenhenger også i forbindelse med sammenligning av lønn for ulike yrkesgruppe på tvers av virksomheter, eventuelt også i forbindelse med argumentasjon knyttet til lavlønn/kvinnelønn.

I denne rapporten brukes likelønnsbegrepet i relasjon til likestillingslovens begrepsbruk.

Systemet skal legge til rette for nødvendig kontroll med lønnsutviklingen i staten

Lønssystemet må legge til rette for, og ikke være til hinder for at både partene, (og samfunnet for øvrig), skal kunne følge med på, og måle lønnsutviklingen i staten. Slik sett har dette en forbindelse til hensynet om gjennomsiktighet, og gjelder i prinsippet både på lokalt (i virksomheter) og på sentralt nivå. Lønssystemet må ikke være til hinder for kontroll med, i betydningen regulering av, lønnsutviklingen.

Systemet skal ha samme transparens som i dag

Transparens eller gjennomsiktighet vil i mange sammenhenger bety åpenhet. Et åpent og tilgjengelig system er viktig både bl.a. for å sikre tillit til og kontroll med bruken av lønssystemet. Det er også momenter utenfor selve lønns- og forhandlingssystemet som bidrar til gjennomsiktighet og åpenhet, for eksempel offentleglovas hovedregel om at opplysninger om statsansattes lønn er offentlig.

3.3 Tilleggsvurderinger fra prosjektgruppen

I tillegg til mandatet har også prosjektgruppen tatt utgangspunkt i noen ytterligere forutsetninger og hensyn.

Tillit

Lønns- og forhandlingssystemet i staten må innby til tillit både fra befolkningen, fra Stortinget som bevilgende og lovgivende myndighet, fra statlige arbeidsgivere og arbeidstakere, og fra partene i hovedtariffavtalen. Flere av de øvrige mål og hensynene i mandatet kan sies å være et utslag av hensynet til tillit.

Effektivitet⁴

En forenkling av lønssystemet forutsetter i hovedsak også en effektivisering både av systemet selv, men også hvor ressurskrevende bruken av systemet bør gjøres på kort og lang sikt, og på ulike nivåer. Effektivitetshensyn kan også tilsi løsninger som øker lønssystemets treffsikkerhet, altså riktig avlønning av den enkelte, eller den enkelte gruppe, etter de til enhver tid gjeldende mål og prioriteringer.

Ufravikelighetsnormene

I kollektiv arbeidsrett har en lovfestede og ulovfestede ufravikelighetsnormer. En ufravikelighetsnorm gjelder arbeidsgivers mulighet til å inngå konkurrerende tariffavtaler, der det sentrale vurderingstemaet er om konkurrerende tariffavtaler reelt sett og over tid leder til lik behandling⁵.

Det forvaltningsrettslige likebehandlingsprinsippet

Likebehandlingsprinsippet, eller forbudet mot usaklig forskjellsbehandling, kan bety at arbeidsgiver har en selvstendig plikt til å sikre lik behandling, også på tvers av tariffavtaler.

Et nytt lønns- og forhandlingssystem må ikke innebære brudd med disse to prinsippene.

⁴ Effektivitet defineres her som "lite ressurskrevende" og må ikke forveksles med "produktivitet". Et mest mulig effektivt lønssystem er ønskelig, men dersom et mindre effektivt lønssystem gir tilsvarende bedre produktivitet, vil det allikevel være å foretrekke.

⁵ Se Tarjei Thorkildsens notat til Arbeidsrettsrådet inntatt som vedlegg i NOU 1996:14

4 Dagens lønssystem

4.1 Kort om dagens lønssystem

I mange sammenhenger omtales lønns- og forhandlingssystemet i staten som om det er ett, samlet og helhetlig, system. I daglig omtale kan det være uklart hvor det ene regelsettet begynner, og det andre slutter og hvilken betydning skillet har. I utredningssammenheng er det imidlertid viktig å sondre mellom systemene.

- Med lønssystem menes det sett av regler staten følger for avlønning av ansatte. Reglene gjelder ved ansettelse for avlønning / lønnsnivå, samt eventuelt også for videre utvikling av lønn. Dette regelsettet fremgår i dag av hovedtariffavtalen, og omfatter:
 - Hovedlønnstabellen og hjelpetabeller
 - Lønnsplaner med stillingskoder, lønnsrammer og lønns spenn
 - Godskrivningsregler
- Med *forhandlingssystem* menes det sett av regler staten følger for **hvem som har fullmakt** til å forhandle, **hvem de kan binde** gjennom tariffavtale og **hva** disse har fullmakt til å forhandle om. Forhandlingssystemet er delvis regulert i tjenestetvistloven, men utfylles i HA og HTA. Forhandlingssystemet omfatter også regler om konfliktrett og tvisteløsning.
- I tillegg berører vurderinger av statens lønns- og forhandlingssystem også et element omtalt som lønnspolitikk. Lønnspolitikk handler om prioriteringer av hvem som skal tilgodesees, hvorfor, med hva, hvordan og når. Prioriteringene skjer innenfor bestemte rammer, og trekker på de ulike regelsettene i lønssystemet (elementene) og forhandlingssystemet. I staten har en både sentral og lokal lønnspolitikk. Innholdet i lønnspolitikken vil være avhengig av hvilket nivå (sentralt/lokalt) og mål som søkes oppnådd ved å bruke virkemidlene og regelsettene. Lønnspolitikken er ikke avhengig av elementene i et lønssystem slik de er definert i dag, og kan tilpasses også andre lønssystemer. Hovedtariffavtalen punkt 2.3. setter krav om at en skal ha omforent lokal lønnspolitikk "om hvordan lønssystemet skal brukes og hvilke lønsmessige tiltak som er nødvendig for å nå virksomhetens mål". Lønnspolitikken skal inngå i virksomhetens personalpolitikk.

Reguleringer av elementene i lønssystemet, og regulering av den generelle lønnsutviklingen gjøres i dag sentralt av partene i HTA gjennom forhandlinger. I den generelle reguleringen av lønnsutviklingen har også elementer i lønssystemet blitt brukt som virkemiddel.

I vedlegg 1 er det tatt inn en nærmere beskrivelse av elementene i dagens lønssystem.

4.2 Økonomiske beregninger og statistikkgrunnlag

4.2.1 Innledning

Framstillingen avgrenses i hovedsak til behovene på det sentrale nivået. Det vil si i forholdet mellom staten og hovedsammenslutningene med hensyn til lønnsnivå og lønnsforhandlinger, samt internt for departementenes arbeid med statsbudsjettet og fordeling av lønnsmidler mellom de ulike kapitlene.

Disse to sidene ved lønnsutviklingen forutsetter konkret korrekte tall i forbindelse med (listet kronologisk i forhold til vanlig "årshjul"):

1. Forberedelse til tarifforhandlinger i regi av *statistikk og beregningsutvalget i staten* (SBU). SBU avklarer viktige grunnlag for forhandlingene, primært lønnsmasse, lønnvekst, overheng og glidning

2. Beregning av kostnader i lønnsproposisjonen som, sammen med øvrige endringer i HTA, legges fram for Stortinget umiddelbart etter at de årlige tariffhandlingene er avsluttet
3. Beregning av avsetning til lokal fordeling
4. Utrekning av såkalte multiplikatorer, primært som budsjettunderlag til rammefordeling mv.

4.2.2 Om innsamling av tallgrunnlaget

KMD samlet tidligere⁶ selv inn lønnsstatistikkgrunnlaget i et eget register årlig, statens sentrale tjenestemannsregister (SST). Med virkning fra 1. januar 2015 samles det inn data om alle virksomheters og arbeidstakeres ansettelsesforhold og lønnsopplysninger sentralt gjennom den såkalte a-ordningen. Innsamling til SST opphørte fra og med utløpet av 2014. SSB overfører nå i stedet kvartalsvis relevante deler av dataene fra a-ordningen til KMD. Dataene overføres som såkalte "mikrodata", dvs. per ansatt og ikke som akkumulerte tall. Overføringen skjer i anonymisert form, men for øvrig med en detaljeringsgrad som gir KMD grunnlag til å dekke opp de fire primærbehovene som er listet opp ovenfor.

A-ordningen er obligatorisk og felles for samtlige virksomheter i både offentlig og privat sektor. Det betyr at enkelte data som tidligere ble samlet inn til SST falt bort ved overgangen til a-ordningen. Overgangen til a-ordningen medførte en standardisering av grunnlagsopplysninger som samles inn fra virksomhetene. Opplysninger som av den grunn falt bort er:

- Stillingskode
- Lønnsrammenummer
- Lønnsrammealternativ
- Utdanningskode

4.2.3 Nærmere om innholdet i tallgrunnlaget i dag

Dataene som overføres fra a-ordningen inneholder om lag 40 såkalte *variabler*. Med variabler menes opplysninger om for eksempel ansattes utbetalte lønn, fordelt på elementene grunnlønn, variable og faste tillegg. Videre, hvilken virksomhet den ansatte er knyttet til, vedkommendes alder, stillingsprosent, lønnsansiennitet i virksomheten og lignende variabler.

Opplysninger knyttet til ansattes utdanning kan nå hentes som tilleggsbestilling fra SSB, men er ikke brutt ned på individnivå av personvern hensyn.

Opplysninger om stillingskode, lønnsrammenummer og –alternativ blir ikke erstattet.

Dataene som overføres fra a-ordningen gir nå staten mulighet for å inndele de ulike gruppene etter de såkalte STYRK-kodene. STYRK er en internasjonal standard for klassifisering av yrker i offentlige statistikker, og standarden forvaltes i Norge av SSB. Formålet med yrkeskodene er forskjellig fra formålet med stillingskodene i HTA. I noen tilfeller vil det være en sammenheng mellom stillingskoder og yrkeskoder, men i de fleste tilfeller vil disse divergere, jf. veileder fra SSB til virksomhetene.

Forenklet sagt skal den enkelte ansatte innrapporteres med en tallkode som angir hvilken funksjon/jobb den ansatte utfører. Kodene er primært sortert i kompetansenivåer ved at det første sifferet angir hvilket utdanningsnivå som vanligvis stilles til den konkrete funksjonen / jobben. I tillegg er det et eget nivå som skiller ut henholdsvis ledere og militære yrker. STYRK-kodene består

⁶ Fram til og med innsamling til SST pr oktober 2014, og opplysningene per oktober 2014 dannet grunnlag for tariffhandlingene våren 2015. Våren 2016 var dermed første gang partene tok utgangspunkt i tallgrunnlag innsamlet via a-ordningen.

av i alt syv sifre. Den syv-sifrede klassifiseringen gjør at STYRK-kodene vil, dersom mulighetene blir nyttet fullt ut, kunne gi en meget detaljert oversikt over ulike stillingsgrupper.

Alle opplysningene KMD mottar fra SSB gjøres tilgjengelig for hovedsammenslutningene ved at KMD overfører grunndataene til såkalte pivottabeller, dvs. som excel-filer. Innen de rammene som variablene setter, kan partene dermed selv filtrere og sortere dataene som de måtte ønske for analyseformål.

4.2.4 Glidning

Enhver sektors lønnsvekst beregnes på bakgrunn av tariff tillegg, overheng og glidning. Glidning er den del av lønnsveksten som ikke er i tariff tilleggene. Automatiske opprykk (ansiennitet) i eventuelle lønnsrammer, lokale forhandlinger på særlig grunnlag, virksomhetenes mulighet til å skyte til midler i potten, interne opprykk og ved ansettelse vil inngå som elementer i glidningen. Ettersom lønnsveksten består av de tre elementene nevnt ovenfor, vil en økning i *ett* av elementene tilsi en tilsvarende reduksjon i de andre elementene, gitt uendret lønnsvekst totalt.

4.2.5 Økonomiske beregninger ved å ha ulikelydende hovedtariffavtaler

Tariffavtaler som forutsetter deling av lønnsmassen krever at partene på sentralt nivå settes i stand til å sortere hvilke ansatte som konkret hører inn under de respektive avtaleområdene. Dette er nødvendig for å kunne fordele lønnsmassen på de ulike gruppene, for deretter å beregne de respektive avtalenes kostnader som følge av lønnsoppgjørene. Gjeldende tariffavtaler forutsetter deling per hovedsammenslutning. Behovet for å kunne skille lønnsmassen ble ved denne anledningen i praksis løst ved å trekke ut Akademikernes andel, jf. hovedtariffoppgjøret 2016.

5 Vurdering av dagens lønssystem

5.1 Innledning

I dette kapitlet gjør prosjektgruppen en vurdering av elementene, sammenhenger og helhet i dagens lønssystem. Hensyn, mål og prinsipper i mandatet danner et gjennomgående grunnlag for vurderingene, jf. omtalen av disse i kapittel 3.

5.2 Vurdering av elementer i dagens system

5.2.1 Lønnstabell og lønnstrinn

Lønnstrinn og -tabell kan ikke i seg selv sies å legge bedre til rette for å rekruttere, utvikle og beholde medarbeidere. Lønnstrinn benyttes i stillingsutlysninger, og har i flere andre sammenhenger fungert som den vanligste måten staten beskriver lønnsnivå på. Et synspunkt er at opplysninger om lønnstrinn kan være lite informativ, uansett om en har en lønnstabell eller to lønnstabeller, slik som i dag. Ved kunngjøring har staten oppfordret virksomhetene til å oppgi lønn i kronebeløp. Noen virksomheter kunngjør i dag stillinger kun med kronebeløp.

Et synspunkt er at lønnstrinn og -tabell kan legge bånd på det lokale handlingsrommet bl.a. fordi kronebeløpet mellom trinnene er fastsatt sentralt. Det kan også oppfattes som en begrensning dersom en bruker fastsatte trinn i lokale forhandlinger. Differansen mellom trinnene kan i enkelte tilfeller utgjøre en stor del av disponibel ramme, særlig dersom det er grupper med mange ansatte som skal gis løft i hele trinn.

Det er et synspunkt at tabellen i noen sammenhenger kan gi en enklere og raskere oversikt enn kronebeløp, for eksempel når lønnsnivå i ulike rammer og spenn sammenliknes. Det gjelder også der det er relevant å sammenligne stillinger på tvers av staten eller mellom virksomhetene.

Lønnstabellen bidrar ikke til å sikre rimelig lønnsutvikling eller likelønn. I dag er den et verktøy de sentrale parter bruker for å fordele lønnsutvikling til alle. Dette kan imidlertid gjøres ved hjelp av andre virkemidler eller verktøy enn tabell og trinn, for eksempel gjennom generelle tillegg i kroner eller prosent av årslønn. Hensynet til å sikre rimelig lønnsutvikling og –nivå til alle kan også sikres ved at dette gjøres lokalt, ikke sentralt.

Med dagens to hovedtariffavtaler er det to lønnstabeller med ulikt kronebeløp bak hvert lønnstrinn. Dette kan oppleves som kompliserende både med tanke på transparens og effektivitet. Virksomhetene må ta hensyn til likebehandlingsprinsippet ved lønnsfastsettelse og lønnsendring selv om det er to tabeller.

Der sentrale parter fastsetter at hele den disponible økonomiske rammen skal fordeles lokalt, kan det være vanskelig å forene dette med å beholde sentralt fastsatt lønnstabell og –trinn.

5.2.2 Stillingskoder – identifisering av stillingstyper og –titler

Det er ulike syn på behovet for å benytte stillingstitler og -koder i lønssystemet, herunder om behovene på henholdsvis sentralt og/eller lokalt nivå. Uavhengig av sentralt fastsatte koder kan det i den enkelte virksomhet være et ønske om å benytte titler, for å tydeliggjøre oppgaver, fagkompetanse, ansvar og hierarki.

Vurderingen av sentralt fastsatte koder og titler kan gjøres ut fra spørsmål om:

- hvilket behov skal det å identifisere stillinger eller stillingstyper sentralt i lønssystemet dekke?
- det eventuelt er behov for å definere disse på tvers av virksomheter?

- det dekker den enkelte virksomhets behov for å tydeliggjøre oppgaver, fagkompetanse, ansvar og hierarki?
- hvor finmasket en eventuell sentral identifisering bør være?

Det kan også være behov for å identifisere den gruppen stillinger eller stillingstyper som eventuelt er på lønnsrammer.

Det er et synspunkt at sentralt definerte stillingskoder- og titler kan gjøre det lettere å sammenligne likeartede stillinger internt i og på tvers av statlige virksomheter.

I dagens system finnes det stillinger med samme tittel, men ulik kode, bl.a. avhengig av hvilke kvalifikasjoner og etater stillingene er knyttet til. Det finnes også gjennomgående koder og stillingstitler, uten at stillingenes innhold, når det gjelder ansvar, oppgaver eller kvalifikasjoner i seg selv er sammenlignbare. På noen områder er kodene knyttet til svært spesifikke stillinger, ofte stillinger det er knyttet særlig faglige krav til eller som kun kan brukes i en bestemt sektor. Dette gjelder for eksempel leger, tannleger, psykologer, lovrådgivere, og vitenskapelige stillinger i universitets- og høgskolesektoren.

Det betyr at stillingskodene og titlene ikke uten videre er sammenlignbare på tvers av alle sektorer og virksomheter uten ytterligere informasjon om de konkrete stillingenes innhold. Innenfor en mer avgrenset gruppe, eksempelvis i virksomheter med landsdekkende oppgaver, vil det kunne være lettere å sammenligne. Som virkemiddel for å sikre likebehandling mv. på tvers av virksomheter og sektorer, vil sentralt fastsatte stillingskoder og –titler derfor kunne ha liten eller begrenset effekt.

Stillingskoder som gir uttrykk for en stillings plassering i et hierarki og/eller kommandolinjer i virksomheten, kan i noen tilfeller bidra til å tydeliggjøre innholdet i stillingen ved rekruttering, utvikling og for å beholde kompetente medarbeidere.

Summen av stillingskoder og titler utgjør i dag et system som oppfattes som omfattende og finmasket. Videre gjøres endringer i sentrale forhandlinger. Dette kan gjøre at systemet oppleves som rigid og tungvint å administrere. Noen kan oppleve vansker med lokal tilpasning av stillinger, særlig midt i en tariffperiode, som bidrar til opplevelsen av at systemet er lite effektivt.

En annen side ved dette, er at det kan oppmuntre til å utvikle ytterligere koder for å identifisere nye spesifikke stillinger, eller for å skille nyanser mellom andre stillinger. Det er ikke noe i veien for at en kan benytte arbeidstitler, men koblingen til lønnsystemet går via stillingskodene. Det kan derfor være upraktisk for virksomhetene å operere med "doble sett" av titler. Et ytterligere argument er at mangfoldet i koder og titler kan fremstå uoversiktlig og komplisert. Det kan fort føre til misforståelser, ulik praksis og at kodene oppfattes som mer bindende enn det faktisk er grunnlag for.

Staten er mangfoldig og omstillingstakten øker. En større fleksibilitet til lokalt å bestemme stillingskoder og/eller –titler, vil kunne bidra til økt handlingsrom.

5.2.3 Lønnsrammer

Lønnsrammer kan legge til rette for å rekruttere, utvikle og beholde, først og fremst for grupper der det ikke er mer hensiktsmessig å vurdere lønn basert på resultater ut fra virksomhetens mål (enten individuelt eller kollektivt), eller der resultatene kan være vanskelige å identifisere/måle.

Lønnsrammer kan gi en forutsigbar minimumslønnsutvikling for de som er i alternativ med ansiennitetsopprykk, og kan på den måten bidra til gjennomsiktighet og tillit. Et synspunkt er at sentralt fastsatte lønnsrammer også kan bidra til å sikre et rimelig lønnsnivå for de som er på

rammer. Et slikt synspunkt avhenger av hva man anser som rimelig lønnsnivå. Innenfor samme ramme kan det være store avvik i avlønning, alt ettersom hvilket alternativ som er benyttet. Det er også begrenset hvor lenge (10 – 28 år) det kan gis automatiske opprykk etter ansiennitet i den enkelte lønnsramme, og det er heller ikke slik at dagens lønnsrammer nødvendigvis gir årlig opprykk i lønn. Plasseres stillingen i alternativ 9 - i rammen, er den plassert i lønnsspenn, noe som ikke gir automatiske lønnsopprykk.

Sentralt fastsatte lønnsrammer griper samtidig inn i det lokale handlingsrommet. Med det menes at sentralt fastsatte rammer påvirker muligheten til å gjennomføre lokal lønnspolitikk og til å bruke lønnsmidlene med en ønsket treffsikkerhet på bakgrunn av virksomhetens behov. Et synspunkt er at lønnsrammer med ansiennitetsopprykk også kan medføre at arbeidsgiver ikke vil prioritere arbeidstakere på ramme på samme måte som øvrige arbeidstakere i lønnsforhandlingene.

Den automatiske lønnsreguleringen (ansiennitet) som ligger i rammene, gir disse gruppene en automatisk lønnsutvikling utover de årlige tariff tilleggene, og vil binde opp virksomhetenes frie lønnsmidler. Denne type lønnsregulering kommer inn under glidningsbegrepet.

5.2.4 Godskrivningsregler

Godskrivningsreglene er knyttet til lønnsrammene.

Godskrivningsreglene kan bidra til å rekruttere, utvikle og beholde, i den grad stillingene er på lønnsramme, og må vurderes sammen med lønnsrammer. Samtidig har arbeidsgiver stor handlefrihet til å vurdere stillingens lønsplassering ved tilsetning.

Et synspunkt er at godskrivningsreglene som inneholder regler om at tidligere tjeneste/yrkespraksis, utdanningstid, utdanningsnivå mv. kan sikre et høyere lønnsnivå og en bedre lønnsutvikling enn direkteplasserte stillinger. Dette kan påvirke muligheten til å gjennomføre lokal lønnspolitikk.

Samtidig pekes det på at de bidrar til likelønn mellom kjønn, fordi bl.a. omsorgsarbeid og militærtjeneste blir godskrevet.

Noen oppfatter godskrivningsreglene som vanskelig tilgjengelige, og av den grunn oppleves disse som en begrensning på det lokale handlingsrommet. Utilgjengelige regler kan også redusere tilliten til lønssystemet, og oppleves begrensende på fastsetting av lønn.

6 Vurdering av alternativer

6.1 Innledning

Prosjektgruppen har identifisert to mulige modeller som diskusjonsgrunnlag for å vurdere ulike varianter av et modernisert og forenklet lønssystem. I tillegg drøfter prosjektgruppen spørsmål rundt minstelønnsatser. Hensyn, mål og prinsipper i mandatet danner et gjennomgående grunnlag for vurderingene, jf. omtalen av disse i kapittel. 3.

En modell som kunne vurderes ut fra at en i dag har ett felles lønssystem for hele staten, er en forenklet og modernisert variant av dagens lønssystem. Akademikerne mener at dette ikke er et alternativ som ligger innenfor rammen av mandatet, og har ikke ønsket å gå inn på dette.

6.2 Modell 1: Lokalt fastsatt lønssystem

Prosjektgruppen har, som et grunnlag for å se ulike alternativer og elementer i flere sammenhenger, tatt utgangspunkt i en modell der det ikke er fastsatt et sentralt lønssystem.

I denne modellen fastsettes lønssystemene lokalt i virksomheten/på forhandlingsstedet (jf. gjeldende vedlegg 2 i HTA), uten at det er fastsatt noe om hvilke elementer en kan bruke fra sentralt hold. At alle elementene i lønssystemet flyttes til det lokale nivå, innebærer at behovet for og bruken av de ulike elementene også må vurderes lokalt.

I et rendyrket lokalt lønssystem, kan i prinsippet lønsmasse, glidning og overheng beregnes lokalt, og lønnsvekst og virketidspunkt bestemmes lokalt. Modellen forutsetter at de sentrale parter kun forhandler om den økonomiske rammen, og at denne fordeles til forhandlingsstedene. Ettersom det fortsatt vil dreie seg om en sentralt forhandlet avsetning, vil behovet for kontroll med viktige forutsetninger for økonomiske beregninger tilsi at det likevel settes et sentralt virkningstidspunkt for lokale forhandlinger.

I dag er lønssystemet fastsatt i hovedtariffavtalen, som inngås mellom sentrale parter, og som har konfliktrett i hovedtariffoppgjør. Når hovedtariffavtalen er inngått mellom sentrale parter, er det ikke lenger adgang til å benytte arbeidskamp, jf. tjtvl. § 20 nr. 3. Dersom sentrale parter i hovedtariffavtalen fastsetter at lønssystemet skal fastsettes ved forhandlinger lokalt, vil det ikke være konfliktrett i de lokale forhandlingene om lønssystemet. En eventuell tvist må da løses på annen måte.

Konsekvenser av denne modellen:

- Staten kan få mange ulike lønssystemer
 - Virksomheten har ett, under forutsetning av at det bare er én tariffavtale som gjelder for virksomheten, se nærmere i kapittel 9 nedenfor
- Hovedtariffavtalens fellesbestemmelser må gjennomgås og endres i tråd med at det ikke er sentrale regler om lønssystem, det gjelder blant annet definisjon av lønn
- Sentrale og lokale særavtaler må gjennomgås og tilpasses av hensyn til ny lønnsdefinisjon
- Lønnsplanhefte utgår

6.2.1 Vurdering mot hensynene

Rekruttere, utvikle og beholde

Hvorvidt systemet bidrar til å rekruttere, utvikle og beholde kompetent arbeidskraft vil avhenge av hvordan systemet utformes og forvaltes lokalt.

Et synspunkt er at virksomheten kan innrette og forvalte systemet bedre ut fra lokale behov, enn det de sentrale parter kan gjøre. Det er ulike syn på om et lokalt lønssystem, der lokale parter selv fastsetter lønnsnivået, kan bidra til at konkurransen mellom statlige virksomheter kan virke lønnsdrivende på en måte som utfordrer mål om en ansvarlig lønnspolitikk, jf. frontfagsmodellen. Arbeidsmarkedssituasjonen lokalt vil kunne spille inn her og påvirke lønnsnivået. På den annen side gir også dagens lønssystem virksomhetene spillerom til å definere eget lønnsnivå.

Lokalt handlingsrom

Modellen vil kunne gi stort lokalt handlingsrom, og legge til rette for at lokale parter kan bruke lønnsmidler til å utvikle og beholde kompetente medarbeidere. Dermed kan virksomheten selv fastsette hvilke virkemidler som anses hensiktsmessige for å gjennomføre personal- og lønnspolitikken på en målrettet måte.

Virksomhetene vil med denne modellen kunne disponere den økonomiske rammen. Ved at det ikke lenger er sentralt fastsatte automatiske lønnsopprykk eller andre føringer, vil den andelen av den økonomiske rammen som noen i dag mener blir bundet opp av sentrale føringer, tilfalle lokalt nivå.

Et større ansvar for lokale virksomheter til å fastsette egne lønssystemer vil stille krav til de lokale parter om å gjøre prioriteringer og foreta vurderinger på bakgrunn av ulike behov. Dette vil kunne bidra til en ansvarliggjøring av de lokale partene og et større lokalt eierskap til lønssystemet og lønnspolitikken.

Sikre rimelig lønnsutvikling og lønnsnivå for alle

Med større frihet til å fastsette lønssystemet, vil virksomheten selv settes i stand til å sikre at individer og grupper av ansatte i virksomheten sikres en rimelig lønnsutvikling og lønnsnivå. Samtidig kan en unngå at sentrale grep forrykker denne balansen.

Et synspunkt er at muligheten for å sikre lønnsutvikling og lønnsnivå på tvers av, og i, virksomheter vil bli redusert dersom lønssystemet fastsettes lokalt. Det kan være ulike vurderinger av om det kan være negativt for virksomheter som har sammenlignbare stillinger med samme oppgaver, ansvar og krav til kompetanse. Forhandlingsområdene i staten er ulike. Noen har et overordnet landsdekkende nivå med helhetlig vurdering og prioritering, men andre er uavhengige av hverandre. Eksempler er Politidirektoratet, og Tolldirektoratet, mens den enkelte institusjonen i universitets- og høyskolesektoren er selvstendig. Også innenfor dagens sentrale lønssystem finnes imidlertid ulikheter mellom virksomheter som har sammenlignbare stillinger, f.eks. som et utslag av lokal lønnspolitikk og prioriteringer i forhandlinger.

Ivareta likelønn

Lokale virksomheter er i dag ansvarlige for å etterleve det lovbestemte kravet om likelønn.

Nødvendig kontroll med lønnsutviklingen i staten

Flere lønssystemer i virksomhetene påvirker ikke dagens situasjon med hensyn til å måle og kontrollere lønnsutvikling på overordnet nivå. Ulike lønssystemer vil ikke påvirke hvilke opplysninger som samles inn i sentrale lønnsstatistikker. De lønnsopplysningene som skal samles inn defineres av de ansvarlige myndighetene bak i a-ordningen⁷ og er likt for alle virksomheter i Norge.

⁷ Etatenes fellesforvaltning som er en selvstendig enhet med tilknytning til skatteetaten, og som forvalter det felles regelverket for a-ordningen på vegne av Statistisk sentralbyrå, NAV og Skatteetaten.

Det betyr at partene sentralt vil ha tilgang til det samme grunnlaget som i dag for å vurdere lønnsutviklingen innen ulike deler av staten og SBU vil ha samme mulighet for å kontrollere lønnsveksten som i dag.

Samtidig er det et synspunkt at modellen kan medføre at de enkelte virksomhetene i større grad enn i dag blir styrende for den samlede lønnsutviklingen og lønnsnivået. Til dette kan det sies at den økonomiske rammen fortsatt vil forhandles og fordeles sentralt. Det at den totale rammen fordeles lokalt vil, isolert sett, ikke påvirke den totale lønnsutviklingen. En økt bevissthet om det lokale handlingsrommet kan derimot medføre at de lokale parter opptre mer selvstendig og uavhengig.

Dersom lokale parter fastsetter lønnsrammer og godskrivningsregler som gir sterkere automatisk lønnsregulering enn i dag, kan det føre til mer glidning. Jf. omtale i punkt 4.2.4.

Det er ulike synspunkt på om lokale lønssystemer vil svekke de sentrale partenes muligheter til å kontrollere (i betydningen regulere) lønnsutviklingen.

Samme gjennomsiktighet/transparens som i dag

Vurderingen av hvordan gjennomsiktigheten ivaretas vil henge sammen med hva man måler gjennomsiktigheten mot, for hvem, for hvilke formål og i hvilken sammenheng. Statlige virksomheter er omfattet av offentleglova, og dette sikrer at det generelt er åpenhet rundt hvilken lønn den enkelte har, men også med hensyn til regler for lønssystemer. Denne innsynsretten gjelder, i tillegg til offentligheten både mellom kolleger, mellom virksomhetens administrasjon og de ansatte, og deres tillitsvalgte.

Det kan antas at det vil bli større mangfold fra virksomhet til virksomhet med hensyn til hvilke elementer som brukes i lønssystemene. Noen kan ha elementer som er gjenkjennelige fra dagens lønssystem, andre kan tenkes å velge en helt ny løsning uten noen av de kjente elementene.

Selv om systemene varierer fra virksomhet til virksomhet, vil gjennomsiktigheten internt i den enkelte virksomhet kunne være som i dag. Gjennomsiktigheten i virksomheten har først og fremst sammenheng med om reglene i systemet er klart formulert og kjent for de involverte, og at de praktiseres enhetlig og tydelig.

Det kan oppfattes mindre gjennomsiktig dersom man ønsker å se flere virksomheter med ulike systemer i sammenheng. Om dette er en utfordring, vil imidlertid variere alt etter hva man ønsker å sammenligne.

Det er ulikt syn på om muligheten for å sammenligne egen lønn og lønnsnivå er bedre med dagens sentralt fastsatte lønssystem, enn med et lokalt system som kan være ulikt fra virksomhet til virksomhet.

Tillit til lønssystemet

Tilliten til et lokalt fastsatt lønssystem vil i stor utstrekning avhenge av bruken av systemet. Som nevnt, vil en ansvarliggjøring av de lokale parter og en eierskapsfølelse lokalt, også kunne virke tillitvekkende. Forhold som at reglene i systemet er klart formulert, at de er kjent og at de praktiseres enhetlig og tydelig, vil påvirke tilliten internt i en virksomhet. Det er et åpent spørsmål om tilliten til lønssystemet vil påvirkes av om det er fastsatt lokalt eller helt eller delvis sentralt.

Det er nærliggende at graden av tillit til systemet og bruken vil kunne variere mellom virksomheter og sektorer etter denne modellen.

Effektivitet

Ved at lønssystemet fastsettes lokalt, kan de lokale parter nøye seg med å ta med de elementene en mener det er behov for, og innrette dem slik det passer lokalt. Det kan gjøre systemet effektivt, også ved at det er tilpasset lokale forhold. Samtidig kan innføring og vedlikehold av eget lønssystem være mer ressurskrevende enn i dag, både for arbeidsgiver og for organisasjonene. På den annen side kan en betrakte lønnsrammene som effektive mekanismer for å regulere lønn til grupper av arbeidstakere som har noenlunde samme arbeidsoppgaver, fremfor at tilsvarende andel skal fordeles lokalt til samme gruppe.

6.2.2 Risikoer og mulige risikoreduserende tiltak forbundet med modell 1

En risiko ved denne modellen er at det kan oppstå utilsiktede langtidseffekter av å binde lønnsmidler lokalt framover i tid, dersom virksomhetene fastsetter egne systemer for automatiske lønnsopprykk.

Risikoreduserende tiltak vil her kunne være

- at det legges føringer sentralt på lokal utforming og/eller bruk av elementer i et lønssystem
- at den som bidrar til glidning også belastes glidningen

Dersom virksomheten er omfattet av flere konkurrerende tariffavtaler som gir anvisning på ulike lønssystemer, kan samme type stillinger i virksomheten ha ulike lønssystemer som følge av fagforeningstilknytning. Denne situasjonen og mulige risikoreduserende tiltak, er nærmere omtalt nedenfor i punkt 9.5.

6.3 Modell 2: Kombinasjoner av lokale fullmakter med sentrale føringer eller sentralt fastsatt lønssystemelementer

Gruppen har videre diskutert en løsning der fullmaktene til å utforme lønssystemet fordeles på en annen måte enn i dag mellom de sentrale og lokale partene. I denne modellen kan det i utgangspunktet tenkes to undervarianter:

- I den ene varianten kan virksomhetene ta initiativ til fritt å utforme egne lønssystemer, men må få hele/deler av løsningen godkjent av de sentrale partene.
- I den andre varianten er pyramiden snudd i den forstand at partene sentralt utformer mer eller mindre detaljerte føringer, rammer og/eller regler som virksomhetene må legge til grunn før de bygger sine egne systemer videre ut. Som eksempel kan et element i en slik løsning være at virksomhetsnivået kan velge om de vil bruke automatiske opprykk og/eller spenn i sitt lønssystem. Dersom de velger automatiske opprykk, er de bundet til noen faste rammer (eventuelt maler) som er forberedt fra sentralt nivå.

Forskjellen i de to variantene dreier seg om hvor initiativet til utforming av lønssystemet legges. I den ene kommer initiativet fra virksomhetene selv, i den andre skjer reguleringen "ovenfra og ned", men med større lokale valgmuligheter enn i dag.

Utforming av lønssystemet kan gjelde for eksempel behovet for gruppering av arbeidstakere. Elementer som kan inngå er tabell eller gi lønn i kroner, eget system for automatiske opprykk, og ta stilling til hvem som skal være system for automatiske opprykk og/eller spenn samt behovet for godskrivningsregler. Lokale parter vil også kunne fastsette ett eller flere minstelønnsnivåer.

Systemet kan bygges opp med ett av følgende som grunntanke, eller med elementer av begge grunntankene:

Reguleringsinitiativ fra lokalt nivå

Eksempelvis:

- Elementer i lønssystemet vurderes og foreslås tatt i bruk lokalt, det sentrale nivået er godkjenningssinstans
- Krever regulering av kriterier for godkjenning slik at lokale parter kan forutberegne hva som vil bli godkjent
- Krever en effektiv godkjenningssprosess

Regulering skjer fra sentralt nivå

Eksempelvis:

- Sentrale føringer for hvilke elementer som kan brukes, samt utforming og/eller bruk av dem lokalt,
- Lokalt nivå velger bruk av alle eller noen elementer i lønssystemet, innenfor føring gitt av sentralt nivå. Lokalt nivå kan også utforme alle eller noen elementer selv, innenfor føring fra sentralt nivå.

Forskjellen fra modellen med lokalt fastsatt lønssystem, er at sentrale parter regulerer noe, avhengig av utforming kan det også bety føringer på den disponible økonomiske rammen.

Denne modellen har en skala fra sentralt fastsatt med ulike lokale frihetsgrader, til lokalt fastsatt med krav til godkjenning av få eller noen elementer på det sentrale nivået. Det er utfordrende å vurdere kombinasjoner på en glidende skala mellom de to ytterpunktene/grunntankene.

Avhengig av hvordan en innretter modell 2, vil konsekvenser kunne være:

- Hovedtariffavtalens fellesbestemmelser må gjennomgås og endres slik at det fremgår hvilke fullmakter det lokale nivået har, inkludert blant annet definisjonen av lønn i HTA § 2
- Sentrale og lokale særavtaler må gjennomgås og tilpasses av hensyn til blant annet ny lønnsdefinisjon
- Lønnsplanheftet utgår i sin nåværende form
- Sentrale parter må utforme sentrale føringer og/eller maler eller matriser til lokalt bruk
- Det må eventuelt etableres godkjenningssprosedyrer dersom en velger løsninger med sentral godkjenning

6.3.1 Vurdering mot hensynene

Bedre legger til rette for at virksomhetene kan rekruttere, utvikle og beholde

Hvorvidt systemet bidrar til å rekruttere, utvikle og beholde kompetent arbeidskraft vil avhenge av hvordan systemet utformes og forvaltes, både sentralt og lokalt. Det vil også ha betydning hvilke elementer en legger sentrale føringer eller rammer for, og hvilke handlingsrom og fullmakter en legger lokalt.

Muligheten til selv å kunne utforme sitt eget lønssystem vil kunne oppleves av virksomheten som en forenkling og skreddersøm til egne behov og således positivt for virksomheten i alle sammenhenger. Stor handlefrihet vil muliggjøre tilpasning til konkrete rekrutteringsutfordringer, samtidig som noe sentral føring vil kunne redusere risikoen for å utfordre mål om en ansvarlig lønnspolitikk, jf. frontfaget.

Hvordan systemet forvaltes kan ha større betydning enn hvordan det er innrettet.

Lokalt handlingsrom

Modellen vil kunne gi økt lokalt handlingsrom, avhengig av hvor vide fullmakter og rammer virksomhetene gis.

Samme gjennomskiktighet som i dag, kontroll med lønnsutviklingen, likelønn og rimelig lønnsnivå

Opp mot disse hensynene vil vurderingene i stor grad være sammenfallende med vurderingene i punkt 6.2.1 ovenfor. Det vises derfor til disse.

Lønnsystemet må være effektivt

Ulike systemer kan i utgangspunktet tenkes å være mindre effektivt enn ett felles system. Den vurderingen kan likevel stille seg annerledes om hvorvidt man ser staten som helhet, eller den enkelte virksomhet for seg.

Vurderinger av effektivitet vil også påvirkes av fordelingen av fullmakter mellom sentralt og lokalt nivå. I en modell med et visst sentralt initiativ, vil vurderingen avhenge av hvor store bindinger føringer, maler eller retningslinjer legger på lokalt nivå, både på utforming og ev. bindinger av økonomisk ramme. I en modell med lokalt initiativ og sentral godkjenning, vil vurderingen blant annet avhenge av hvilke fullmakter og saksbehandlingsregler som etableres mellom sentralt og lokalt nivå. Dersom fullmaktene organiseres slik at de medfører mye saksbehandling og godkjenninger, og i tillegg under uklare forutsetninger, vil effektiviteten antageligvis oppleves dårligere enn i dag, i hvert fall i utformingsfasen.

Det kan tenkes en variant som baserer seg på en rekke sentralt utarbeidede maler, systemer og lignende "verktøykasser" som kan brukes lokalt. Det krever mye arbeid å utforme slike verktøy og det er ofte lett å utvikle såkalte "one size fits none"- løsninger. Virksomhetenes opplevelse av effektivitet vil også kunne påvirkes av hvor sterke bindinger som knyttes til slike "verktøykasser". Store virksomheter kan også oppleve slike sentralt bindende løsninger mindre ønskelige enn små virksomheter, dvs. at denne type bindinger også kan motvirke hensynet til økt lokal handlefrihet.

6.3.2 Særlig om automatiske lønnsopprykk i modell med større lokale fullmakter

Prosjektgruppen har diskutert utfordringer knyttet til automatiske lønnsopprykk. Spørsmålene som kan stilles gjelder:

- å avklare eller definere hvilke grupper eller stillingstyper som bør avlønnes i et system for automatiske opprykk, jf. vurderinger av lønnsrammer i dagens system
- å utforme reglene for/inholdet i systemet for automatiske opprykk
- å organisere fullmakter til å behandle og avgjøre de to forannevnte problemstillingene (gjelder modell 2)

Et annet spørsmål er selve utformingen av systemet for automatiske opprykk. I tillegg til dagens muligheter til å gi fiktiv ansiennitet og flytte nedover i alternativer mv., kan systemet utformes med ulik grad av automatisk lønnsregulering. Mer om dette i punkt 4.2.4.

En mulighet er at det for eksempel kan utformes en slags "universell matrise" for etablering av system for automatiske lønnsopprykk.

En minimumsvariant er at matrisen angir en maksimum og/eller minimum lønnsøkning som kan gis på hvert ansiennitetshopp. Den kan også angi hvor "bratt" eller hvor "flat" stigen kan være. Lokale parter kan utover dette avgjøre hvem som skal avlønnes i et system for automatiske lønnsopprykk, og fastsette lønnsnivået.

En annen variant er at matrisen også angir lønnsnivå og/eller hvilke grupper som kan omfattes..

Matrisen kan også i teorien utvides til å fange opp stillinger som i dag både er på ramme og i spenn. (Spenn i vertikal retning og ramme begge veier). Tanken med å lage en slik matrise er at den kan danne et enklere "altomfattende" normsett som virksomhetene må forholde seg til, enten som et sett bindende regler eller som et hjelpemiddel/veileder. Det betyr med andre ord at matrisen vil definere hvilket lokalt handlingsrom virksomhetene får med hensyn til å både utforme og bruke automatiske lønnsopprykk.

En slik løsning kan på den ene side forenkle saksbehandlingen, i hvert fall knyttet til utforming av et system for automatiske opprykk. På den annen side vil det ikke avhjelpe interessekonflikter sentralt/lokalt om hvilke virksomheter, og for hvilke grupper automatiske lønnsopprykk skal gjelde. Om dette i seg selv vil være mer effektivt kan derfor bli vanskelig å måle. Hvilke fullmakter virksomhetene får i dette vil dessuten kanskje være det elementet som i størst grad påvirker opplevelsen av økt lokalt handlingsrom.

6.3.3 Risikoer og mulige risikoreduserende tiltak forbundet med modell 2

Risikoer ved denne modellen:

- Tid- og ressurskrevende dersom det sentrale nivået skal godkjenne lokale initiativ
- Avhengig av omfanget kan sentrale tiltak binde midler lokalt

Risikoreduserende tiltak kan være:

- At hovedregelen er sentrale føringer fremfor godkjenning av lokalt initiativ
- At det utarbeides eventuelle sentrale godkjenningsprosedyrer

6.4 Særlig om minstelønnsatser

I både modellen med lokalt fastsatt lønnsystem og i modellen med større lokale fullmakter har gruppen diskutert om det er behov for å ha minstelønnsatser. Det er ulike syn på dette.

Det er flere spørsmål knyttet til dette temaet:

- Om det er behov for ha (minst) én minstelønnsatts
- Hvor mange satser det eventuelt er behov for
- Hvilke grupper de ulike satsene skal gjelde for, og eventuelt også
- Hvor og/eller i hvilke sammenhenger skal minstelønnsattsene gjelde.

Grovt forenklet har staten i dag like mange minstelønnsatser som stillingskoder, selv om lønnstrinn 19 i prinsippet angir den laveste bruttolønnen i dagens lønnsystem. I tillegg vil den enkelte virksomhets lokale lønnspolitikk påvirke valg av hvilke stillingskoder og lønnsalternativer som benyttes i virksomheten.

Dersom en velger en modell med større lokale fullmakter til å fastsette minstelønnsatser, kan det oppstå ønske om å legge inn enkelte sikringsbestemmelser på tvers av staten, eventuelt for enkelte grupper av ansatte eller i sektorer. Hensynet til å sikre rimelig lønnsnivå kan tilsis dette. Samtidig kan dette gripe inn i det lokale handlingsrommet, og binde midler sentralt og lokalt.

Gruppen har vurdert hensiktsmessigheten i å gruppere statens ansatte ut fra ulike alternativer

- Styrk-standardens inndeling i stillingskategorier, dvs. oppgaver, ansvar og kompetansekrav.
- Kompetansenivåer: ufaglært, faglært, saksbehandlere og ledere.
- Inndelingen av utdanningssystemet (grunnskole, videregående, U/H "1-3 år" og U/H "over 4 år").

- Ulike andre grupperinger knyttet til stillinger i staten (f.eks. saksbehandlere, ledere, uniformerte etc.)

I tillegg til de temaene som er nevnt ovenfor, må også dette vurderes mot hensynene.

Det er vanskelig å vurdere om minstelønnsatser i seg selv vil kunne ha betydning for om staten bedre kan rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere. Det er mulig at den generelle oppfatning av minstelønn kan ha betydning i negativ retning.

Hensynet til effektivitet og at lønnsystemet skal stå seg over tid, har liten betydning for vurderingen av bruken av minstelønnsatser som sådan. Bruken av systemet og behov for vedlikehold av minstelønnsatsene, kan likevel ha en viss betydning.

Sentralt fastsatte minstelønnsatser vil være forpliktende for lokal arbeidsgiver, og dermed innskrenke det lokale handlingsrommet. På den annen side er det vanskelig å argumentere mot "godt funderte" minstelønnsatser. Dette blir også et spørsmål om tillit til de lokale parter som vet best hva som skal til for å rekruttere, beholde og utvikle på sine områder.

Det er ulike vurderinger av om et system med minstelønnsatser vil være mer eller mindre gjennomiktig enn i dag. Som nevnt over, vil vurderingen komme an på hva en mener skal være gjennomiktig og for hvem. Et synspunkt er at et system med få og oversiktlige minstelønnsatser, kanskje kan være mer gjennomiktig enn det en har i dag.

Bruk av minstelønnsatser påvirker ikke hvilke opplysninger som samles inn som grunnlag for sentrale lønnsstatistikker, og statistikkene vil derfor være den samme med hensyn til å måle og kontrollere lønnsutvikling på overordnet nivå. Lønnsutviklingen kan følges opp innen alle deler av staten og for ulike grupper.

Noen kan hevde at et minstelønnsystem i seg selv vil ivareta hensynet til likelønn og hensynet til å sikre alle et rimelig lønnsnivå og –utvikling, like godt som i dag. Et synspunkt er likevel at nivået på minstelønnen, og justeringen av denne, vil kunne ha betydning.

7 Tvisteløsning ved lokale forhandlinger

7.1 Innledning

Mandatet angir at det etableres en tvisteløsningsmodell for lokale forhandlinger innenfor tjenestetvistloven. Styringsgruppen har i tilleggsmandatet presisert at prosjektgruppen skal utrede tvisteløsningsmodeller innenfor rammene av mandatet.

7.2 Partenes frihet til å avtale alternativer til dagens tvisteløsningsmodell for lokale forhandlinger

Når det gjelder vurderingen av rammene for partenes avtalefrihet, og hvilke løsninger en kan etablere, vises det i all hovedsak til Bjørnaraas utredning som har følgende konklusjoner:

- «Tvist om inngåelse eller endring av tariffavtale etter tjenestetvistloven §§ 27 og 29 bør løses av særskilt nemnd eller av Statens lønnsutvalg slik som i dag.»
- «Loven oppstiller ingen skranker mot at andre tvister i lokale forhandlinger som gjelder endret lønns plassering for enkeltpersoner, eller identifiserbare grupper av personer, eller stillingsinnehavere, løses av særskilte tvisteløsningsorgan/er som partene er enige om å etablere.»

7.3 Vurdering av Statens lønnsutvalg

En oversikt over dagens tvisteløsningsordninger og en kort beskrivelse av Statens lønnsutvalg er tatt inn som vedlegg 2 til rapporten.

Det er pekt på ulike utfordringer ved Statens lønnsutvalg. Det kan være ulike oppfatninger av hvor store disse utfordringene er. Utfordringene har betydning for oppfatningen av utvalgets funksjon, og dermed for tilliten, uavhengig av hvordan utvalget faktisk fungerer. Dette kan påvirke de lokale partenes vurdering av om en reiser tvist eller ikke:

- Behandlingen i Statens lønnsutvalg er ressurskrevende, fordi utvalget består av 11 medlemmer og fordi prosessformen er den samme, uavhengig av hva tvisten gjelder. Det kan stilles spørsmål ved om tvister som gjelder lønnsendring for en eller flere navngitte personer, bør underlegges samme prosessform som tvister om tillegg av lønnsmessig art i en særavtale.
- Selve saksavviklingen i utvalget er imidlertid effektiv. I noen tilfeller er det blitt stilt spørsmål ved om saksavviklingen er for rask, slik at partene ikke opplever å ha fått kommet til orde.
- Utvalgets størrelse kan medføre at det er krevende å få berammet møte i utvalget, og sakene kan derfor bli liggende i påvente av dette.
- Etter dagens ordning vil medlemmene av tvisteløsningsorganet ikke ha tilknytning til eller ha særlig kjennskap til den sektoren eller den virksomheten der tvisten er oppstått. Det er blitt pekt på at det kan være en ulempe, særlig der den lokale lønnspolitikken og situasjonen i virksomheten er vesentlige elementer i saken. Samtidig vil en avstand til tvisten og partene også kunne være en fordel, og lokale forhold kan opplyses gjennom de lokale parter prosedyre. Medlemmene av Statens lønnsutvalg har også særlig kompetanse på hovedtariffavtalen og tvistetemaene som behandles.
- I situasjoner der arbeidsgiver ved de lokale forhandlingene har oppnådd enighet med noen, og ikke med andre, har Statens lønnsutvalg lagt til grunn at en ikke griper inn i eller setter til side, allerede inngått avtaler. Det er blitt påpekt at det begrenser muligheten for å finne gode løsninger på den tvisten som er til behandling. Samtidig har dette en side til partsautonomi og fri forhandlingsrett.

- Det følger av punkt 2.7.2 at avtaleresultatet mellom de av partene som måtte være enige, ikke kan iverksettes før kjennelse fra Statens lønnsutvalg foreligger. Det kan reises spørsmål ved hvor hensiktsmessig en slik regulering er, for alle typer tvister som kan oppstå ved lokale forhandlinger.

7.4 Mål og hensyn ved vurdering av tvisteløsningsmekanismer

Mandatet angir at det "etableres en tvisteløsningsmodell for lokale forhandlinger innenfor tjenestetvistloven." De øvrige mål og hensyn i mandatet synes primært å være rettet mot lønssystemet, men en tvisteløsningsmodell bør ikke motvirke disse.

At en modell skal ligge innenfor tjenestetvistloven, tilsier at det er en grunnleggende forutsetning at modellen er partssammensatt. Bjørnaraa peker i sin utredning på at tvister om inngåelse eller endring av tariffavtaler, fortsatt bør løses av Statens lønnsutvalg eller særskilt nemnd.

Et grunnleggende krav til en tvisteløsningsordning bør være at den er effektiv og tillitsskapende, og gir partene en reell mulighet til å få løst sin uenighet. Det vil også bidra til tilliten til forhandlingsordningen. Prosessen bør avpasses til sakens betydning og størrelse.

Tilliten til tvisteløsningsordningen vil være avhengig av at partene har de samme prosessuelle rettigheter, og lik adgang til å bringe saker inn for tvisteløsningsorganet. I dette ligger også at partene må ha lik adgang til å argumentere for sin sak eller sitt syn, og å kunne føre bevis, og til kontradiksjon.

Samtidig bør en tvisteløsningsordning understøtte hovedregelen som er at partene kommer til enighet ved forhandlinger. En viss terskel for å sette i gang en tvisteløsningsprosess bør både være reell og opplevd.

Tvistløsningsordningen må også ivareta hensynet til nøytralitet, upartiskhet og kyndighet, for å sikre tillit til tvisteløsningsorganets avgjørelser. Bestemmelsen i voldgiftsloven § 13 første ledd kan sies å være et utslag av dette⁸. Det bør imidlertid ikke være til hinder for at en har en partssammensatt modell, slik som for eksempel Statens lønnsutvalg. Det må uansett stilles krav til medlemmenes habilitet. Hvor strenge disse bør være, må vurderes nærmere.⁹

Hensynet til gjennomsiktighet tilsier at avgjørelsen fra tvisteløsningsorganet bør være tilgjengelig, også for andre enn partene i den aktuelle tvisten. Dette vil også kunne bidra til likebehandling. Samtidig vil avgjørelsene kunne ha begrenset presedensvirkning, i og med at det er løsning av interestetvister, ikke rettstvister.

7.5 Alternative måter å organisere et nytt tvisteløsningsorgan på

7.5.1 Innledning

På bakgrunn av de utfordringene som det er pekt på med dagens tvisteløsningsordning, har prosjektgruppen vurdert hvilke alternativer som kan være aktuelle. Gruppen har ikke sett det som hensiktsmessig å vurdere endringer i hva en skal ha mulighet til å tvistløse i lokale forhandlinger.

Prosjektgruppen har ikke gått nærmere inn på mulige saksbehandlingsregler for Statens lønnsutvalg, men peker på at enkelte av de identifiserte utfordringene i punkt 7.3 foran vil kunne avhjelpest av lønnsutvalget selv eller administrativt bl.a. ved beramning av møter. Det bør derfor vurderes

⁸ "Voldgiftsdommerne skal være upartiske og uavhengige av partene, og være kvalifiserte for vervet".

⁹ Domstolloven § 106 har slike bestemmelser for de alminnelige domstolene, mens forvaltningsloven har bestemmelser i §§ 6 flg. Hovedtariffavtalens punkt. 2.6.3 fjerde ledd nr. 8 har tilsvarende regulering, der det heter at ingen kan forhandle om sin egen lønn i lokale forhandlinger.

nærmere om det bør utarbeides et forslag til saksbehandlingsregler som kan fremlegges for Statens lønnsutvalg. Det vises for øvrig til at Bjørnaraa i sin utredning behandler muligheten for at Statens lønnsutvalg fastsetter søksmålsbetingelser i sine saksbehandlingsregler.

7.5.2 Hvilke tvister en ny tvisteløsningsmekanisme kan behandle

Etter HTA punkt 2.7.2 er det partene på forhandlingsstedet, slik det er angitt i vedlegg 2, som kan bringe uenighet inn for Statens lønnsutvalg eller særskilt nemnd. Det er ulike syn på om tilsvarende bør gjelde for et nytt tvisteløsningsorgan, altså om en også bør åpne for at parter på driftsnivået skal kunne bringe saker direkte inn for nytt tvisteløsningsorgan.

Forholdet til Statens lønnsutvalg må avpasses etter hvilke sakstyper det nye organet skal behandle:

- Skal nytt tvisteløsningsorgan bare behandle tvister som ikke gjelder tariffavtaler?
- Skal nytt tvisteløsningsorgan behandle alle tvister som oppstår i lokale forhandlinger, med ankeadgang til Statens lønnsutvalg?
- I begge tilfeller: Hvordan behandles en tvist der det både er tariffavtale og andre krav innenfor samme avsetning til lokale forhandlinger, heretter omtalt som kombinerte tvister?

Dette kan løses på ulike måter:

1. Tvisteløsningsorganet behandler bare tvister som ikke er tariffavtaler – eksklusiv kompetanse

Alternativet innebærer at tvister som ikke er tariffavtaler avgjøres av et nytt tvisteløsningsorgan med endelig virkning. Tvister som gjelder tariffavtaler bringes direkte inn for Statens lønnsutvalg.

Fordelen med en slik løsning vil kunne være at tvistene blir endelig løst i henholdsvis tvisteløsningsorganet og Statens lønnsutvalg. Avhengig av det nye tvisteløsningsorganets størrelse og stedlige kompetanse, kan dette gi rask avvikling av sakene.

På den annen side kan en slik løsning åpne for nye tvistepunkter, nemlig om tvisten gjelder tariffavtale eller ikke. Det vil også kunne bli et spørsmål om hvilket organ som skal løse kombinerte tvister.

Dette kan løses ved at kombinerte tvister, eller tvister som en av partene hevder gjelder tariffavtale, bringes direkte inn for Statens lønnsutvalg, som avgjør hele tvisten med endelig virkning.

En slik løsning vil være effektiv, og forhindre unødige tvistepunkter. I tillegg unngår en at tvisteløsningsorganet og Statens lønnsutvalg avsier kjennelser i samme tvist som ikke er forenlige, for eksempel slik at en samlet bruker mer enn avsetningen til lokale forhandlinger. Ulempen kan være at løsningen åpner for at partene "shopper" tvisteløsningsforum, ved uriktig å hevde at tvisten gjelder tariffavtale. Det kan undergrave den avtalte tvisteløsningsordningen. Denne ulempen kan imidlertid reduseres dersom Statens lønnsutvalg hjemviser saker som ikke gjelder tariffavtaler, til behandling i tvisteløsningsorganet.

2. Tvisteløsningsorganet behandler alle tvister – silings- og ankeordning

Alternativet innebærer at det fastsettes at tvisteløsningsorganet skal behandle alle tvister, også de som gjelder tariffavtaler og kombinerte tvister. En variant kan være at partene ved enighet kan bringe saker om tariffavtaler og kombinerte tvister inn for tvisteløsningsorganet. I begge tilfeller vil Statens lønnsutvalg ikke kunne behandle saken før den er behandlet i det nye tvisteløsningsorganet.

Denne løsningen åpner for at tvister ved lokale forhandlinger kan behandles i to instanser dersom partene ikke slår seg til ro med avgjørelsen fra tvisteløsningsorganet. I kombinerte tvister og tvister

som bare gjelder tariffavtaler, bør en neppe avtale å avskjære ankemuligheten, jf. Bjørnaraas vurdering og omtalen av kombinerte tvister over. For saker som ikke gjelder tariffavtaler bør slik ankeadgang avskjæres av hensyn til effektivitet, hurtig saksbehandling, og sakenes viktighet.

Det kan stilles spørsmål ved om muligheten for behandling i to instanser er mer effektivt enn behandling i én instans, særlig dersom den praktiske hovedregelen blir at en "alltid" anker kombinerte tvister og tvister om tariffavtaler til Statens lønnsutvalg. En kan risikere lengre saksbehandlingstid totalt sett, særlig for tvister fra delegert nivå, og økt total ressursbruk. Dersom den praktiske hovedregelen blir at tvisteløsningsorganets avgjørelse følges, kan ordningen være mer effektiv.

Vurderingen av hvor effektiv en slik løsning vil være, vil også avhenge av sammensetningen av tvisteløsningsorganet, og stedlig kompetanse. Et tvisteløsningsorgan med få medlemmer og begrenset stedlig kompetanse vil kunne avvikle saker raskt. Ved at samme organ behandler alle tvister, gjør at ordningen er enkel å forholde seg til for lokale parter.

3. Delt kompetanse mellom tvisteløsningsorganet og Statens lønnsutvalg

Alternativet innebærer at tvisteløsningsorganet og Statens lønnsutvalg helt eller delvis kan behandle samme type saker.

En mulighet er at partene i den enkelte tvist ved enighet kan velge hvilket tvisteløsningsorgan en vil nytte, uavhengig av hva tvisten gjelder. Valgt organ avgjør saken med endelig virkning. Blir partene ikke enige om hvilket organ som skal behandle saken, faller en tilbake på tvisteløsningsordningens hovedregel. Et argument mot denne løsningen, er at det vil åpne for 'forumshopping'.

En annen mulighet er at det nye tvisteløsningsorganet selv kan velge å legge sak som ikke gjelder tariffavtale eller kombinert tvist, til Statens lønnsutvalg. En variant av denne løsningen er beskrevet slik av Bjørnaraa i punkt 9.2: "En mellomløsning kan være at prinsipielle saker [...] legges frem for Statens lønnsutvalg når flertallet i tvisteløsningsorganet foreslår dette, alternativt når dette organ er enig". Den kompetanse som er opparbeidet i lønnsutvalget gjennom langvarig praksis tilsier at utvalget bør kunne behandle viktige saker.

7.5.3 Hvilken sammensetning et nytt tvisteløsningsorgan kan ha

Reglene om sammensetning av Statens lønnsutvalg i tjenestetvistloven § 28 gjennomfører hensynet til representasjon og uavhengighet. Hensynet til tillitsskapende tvisteløsning tilsier at samme modell også legges til grunn for det nye organet, se også utredningen punkt 88. Antall medlemmer bør være oddetall.

Det bør derfor vurderes om det skal være nøytrale medlemmer, slik som i Statens lønnsutvalg, og hvor mange en i så fall skal ha. Dette må også ses i sammenheng med organets totale størrelse, og forholdet mellom antall nøytrale og antall partsoppnevnte. Mulige nøytrale medlemmer kan være kretsmeklere, særskilte meklere og dommere.

Det må også angis hvordan de nøytrale medlemmene skal utpekes, for eksempel kan en vurdere å legge dette til Riksmekler eller noen han utpeker.

Det er pekt på partsrepresentasjon som en grunnleggende forutsetning. En mulighet er at partsrepresentantene velges på sentralt nivå av staten v/KMD og på hovedsammenslutningsnivå. Det må også tas stilling til hvor mange partsrepresentanter organet skal ha, og hvordan medlemmene utpekes.

Hensynet til effektivitet taler mot at oppnevninger skjer ad hoc. Hensynet til kyndighet, upartiskhet og habilitet tilsier også at medlemmene oppnevnes for et bestemt tidsrom, for eksempel for tariffperioden eller for et år av gangen. Varamedlemmer bør også oppnevnes, slik at saker kan avvikles.

Effektivitets- og ressurs hensyn tilsier at en bør tilpasse antall nemndsmedlemmer til den aktuelle tvisten, og slik at organet har flere medlemmer ved behandling av kombinert tvist eller tvist som gjelder tariffavtale.

Prosjektgruppen vil peke på tre alternativer:

- Tvisteløsningsorganet består av et nøytralt medlem, og en representant fra hver av partene i tvisten. Dette kan imidlertid gi et stort antall nemndsmedlemmer der hvor flere tjenestemannsorganisasjoner er parter i tvisten. Dette kan tilsi at hovedsammenslutninger som er parter i tvisten har én representant. Arbeidsgiversiden bør ha samme antall medlemmer. Fordelen med løsningen er at den gir et relativt lite antall medlemmer, og vil kunne være raskere å samle.
- Tvisteløsningsorganet består av et eller flere nøytrale medlem(mer), samt et medlem fra hovedsammenslutninger som har medlemmer i virksomheten/på forhandlingsstedet tvisten gjelder. Arbeidsgiversiden har like mange medlemmer som arbeidstakersiden. Et synspunkt er at det vil kunne øke tilliten til organet dersom alle hovedsammenslutninger som er representert i virksomheten deltar i tvisteløsningen. Et annet synspunkt er at det kan svekke tilliten til organet dersom hovedsammenslutninger som ikke er part i tvisten er med på å avgjøre den. Ulempen kan i tillegg være at organet kan bli stort, og dermed ikke mindre ressurskrevende enn Statens lønnsutvalg.
- Tvisteløsningsorganet består av et eller flere nøytrale medlem(mer), samt et medlem fra alle hovedsammenslutningene. Arbeidsgiversiden har like mange medlemmer som arbeidstakersiden. Fordeler og ulemper vil her kunne være de samme som nevnt i kulepunktet over.

7.5.4 Nytt tvisteløsningsorgans stedlige kompetanse

Prosjektgruppen har identifisert to hovedalternativer til et nytt tvisteløsningsorgans stedlige kompetanse.

1. Sentralt organ

En slik løsning vil kunne bestå i én eller flere sentrale nemnder. Fordelen med en sentral ordning kan være at den gjelder for alle, og at en dermed kan få en viss lik praksis i like saker. Avstanden mellom den sentrale nemnden og den konkrete tvisten vil kunne virke konfliktdempende. Avstanden til partene vil også kunne skape en viss terskel for å reise tvist. På den annen side vil en sentral nemnd kunne møte de samme utfordringer som er pekt på over, både hva gjelder saksbehandlingstid, administrasjon, og avstand til virksomheten eller sektoren som tvisten gjelder. Det kan derfor anføres at en sentral nemnd ikke gir noe mer eller annet enn Statens lønnsutvalg, og at ressurs hensyn tilsier at en ikke etablerer flere sentrale nemnder for å løse spørsmål som i dag løses av Statens lønnsutvalg.

2. Lokale tvisteløsningsorganer

Her finnes det flere mulige varianter:

- Én variant er å velge inndeling etter fylke eller region. En nærliggende mulighet kan være å bruke meklingskretsene som er fastsatt i medhold av arbeidstvistloven § 11, og som riksmekler har oppnevnt kretsmeklere for. Et annet alternativ kan være å nytte lagsogn fastsatt i medhold av domstolloven § 16. Dette ville øke antall tvisteløsningsorganer, og således redusere risiko for restanser. Samtidig vil en få behov for å regulere hvilken nemnd som skal løse tvister der virksomheten er landsdekkende. En kan også få opphopning av saker hos et fåtall nemnder, mens andre står relativt uvirksomme.
- En annen variant er å etablere nemnder for hvert forhandlingssted slik det er angitt i vedlegg 2 til hovedtariffavtalen. På den ene side vil partsrepresentantene kunne ha god kjennskap til virksomheten som tvisten gjelder. Hensynet til lik behandling av like tilfeller på tvers av forhandlingssteder, trekker i motsatt retning. I tillegg vil denne inndelingen øke risikoen for habilitetsutfordringer hos partsrepresentantene.
- En tredje variant kan være å opprette én nemnd for hvert departementsområde¹⁰. Dette vil kunne ivareta hensynet til nærhet og kjennskap til virksomheten, samt lik behandling i departementsområdet.

Ved omstillinger og omorganiseringer av statlige virksomheter vil en måtte være oppmerksom på at det kan oppstå behov for å endre nemnders stedlige virkeområde, ev. nedlegge noen og opprette nye. Dette synes å være mest aktuelt dersom en etablerer nemnder for hvert forhandlingssted.

7.5.5 Hva tvisteløsningsorganets avgjørelse kan gå ut på

Utgangspunktet for tvisteløsningsorganets behandling vil være den uenigheten som er brakt inn for avgjørelse.

Et spørsmål er om tvisteløsningsorganet skal være henvist til å gi medhold til det standpunkt som en av partene krever (pendelvoldgift), eller om den kan fastsette mellomløsninger. Pendelvoldgift antas i seg selv å gi partene incitament til å nærme seg hverandre før tvisteløsning. En slik tvisteløsning kan imidlertid skape store utfordringer for eksempel dersom en av påstandene innebærer at en bruker mer enn den lokale potten, eller at potten ikke brukes opp. For tvister om tariffavtaler synes det uaktuelt å nytte pendelvoldgift, også fordi dette ikke er ordningen verken for særskilt nemnd eller Statens lønnsutvalg.

Samlet sett synes en løsning der tvisteløsningsorganet ikke er bundet av partenes påstander og kan fastsette mellomløsninger, som den mest hensiktsmessige.

Et annet spørsmål er hvordan tvisteløsningsorganet skal forholde seg til situasjoner der det i en forhandling er oppnådd enighet med noen parter, men ikke med alle. Statens lønnsutvalg har i sin praksis lagt til grunn at en ikke griper inn i allerede inngåtte avtaler, også avtaler som er inngått i forhandlingene der tvisten har oppstått. Samtidig kan dette begrense tvisteløsningsorganets mulighet til å løse den uenigheten som foreligger, for eksempel der det ikke er tilstrekkelig avsatte midler igjen til å imøtekomme krav, eller fordi den mest hensiktsmessige løsningen vil gripe inn i allerede inngåtte avtaler.

Hensynet til arbeidsgivers og den enkelte organisasjonens frie forhandlingsrett og partsautonomi tilsier at en ikke griper inn i inngåtte avtaler. De partene som har inngått avtale, vil heller ikke være del av tvisten.

¹⁰ Slik det er angitt i vedlegg 2 til hovedtariffavtalen.

7.5.6 Saksbehandlingsregler

Statens lønnsutvalg har i praksis tatt utgangspunkt i tvistelovens saksbehandlingsregler for sin saksbehandling, med de tilpasninger som anses nødvendige for et voldgiftsorgan og for det forhold at det ikke er jurister som prosederer saker.

Dette bør også være utgangspunktet for et nytt tvisteløsningsorgan. En bør vurdere å gi skriftlige saksbehandlingsregler, særlig dersom en velger flere lokale organer. Hensynet til effektivitet tilsier at en også tilpasser saksbehandlingen til de sakstypene som skal behandles. Hensynet til forutberegnelighet tilsier at det fastsettes noen overordnede minimumskrav til saksbehandlingen, og overlater de nærmere krav til tvisteløsningsorganet. En mulighet er at det fastsettes at tvistelovens regler gjelder så langt de passer, eventuelt at en også angir noe overordnet om tilpasningen til tvistelovens regler.

Saksbehandlingsreglene bør også angi hvilke habilitetsregler som gjelder for nøytrale og partsoppnevnte medlemmer.

Av hensyn til en forsvarlig behandling av sakene, bør det legges opp til både skriftlighet og muntlighet. Partene bør formulere uenigheten skriftlig, med en kort begrunnelse for kravet, kombinert med en tilpasset muntlig prosedyre. Tvisteløser bør ha mulighet til å kreve ytterligere dokumentasjon, sette frister mv. Det bør også settes krav til rask avvikling og avgjørelse av tvister.

Dersom tvisteløsningsorganet skal kunne avvise saker, bør det angis i saksbehandlingsreglene. Avvisningsgrunner bør i så fall være objektive, som fristoversittelse eller at avsetningen til lokale forhandlinger ikke er brukt opp, slik at forhandlingene ikke er avsluttet.

7.6 Bistand i forhandlingene

Etter dagens hovedtariffavtale kan sentrale parter bistå i lokale forhandlinger, jf. HTA punkt 2.1 siste ledd. I praksis blir den sentrale parten ofte bisitter til den lokale parten.

Et spørsmål er om en i tillegg burde innføre en ordning der lokale parter innhenter bistand fra både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden på et overordnet nivå, og der disse sammen har et ansvar for å søke å få lokale parter til å finne enighet. Dette er blant annet en modell som nyttes i Spekter og Abelia.

8 Oppsummering – lønssystem og tvisteløsning

8.1 Lønssystem

Prosjektgruppen har vurdert to alternative modeller opp mot prinsipper, mål og hensyn i mandatet, og skissert noen konsekvenser, risikoer og risikoreduserende tiltak, jf. vurderingen i kapittel 6:

Modell 1: Lokalt fastsatt lønssystem.

- Hovedtariffavtalen inneholder ingen bestemmelser om lønssystem eller bruk av virkemidler ved lokale forhandlinger
- Lønssystemet fastsettes i sin helhet lokalt, både hva gjelder elementer og bruken av dem
- Det er ingen sentrale føringer knyttet til lønssystemet, og ingen sentral kontroll med lokale lønssystemer
- Sentrale parter forhandler om fordelingen av økonomisk ramme, som fordeles til forhandlingsstedene

Modell 2: Lokale fullmakter kombinert med sentrale føringer eller rammer:

Hovedtariffavtalen inneholder bestemmelser om enten a) og/eller b):

- a) Lønssystemet utformes lokalt, men hele eller deler godkjennes sentralt etter nærmere fastsatte kriterier eller rammer.
- b) Lønssystemet utformes lokalt, men innenfor allerede fastsatte føringer eller rammer gitt sentralt.
 - De sentrale føringene kan gjelde hvilke elementer som kan nyttes
 - Sentrale føringer kan gjelde utforming og/eller bruk av noen eller alle elementer, så som automatiske opprykk, godskrivningsregler, grupper og/eller minstelønnssetser.

Modell 2 kan omfatte varianter av fullmaktsfordeling, fra lokalt initiativ til sentrale initiativ.

Det er pekt på at det kan oppstå utilsiktede langtidseffekter av å binde lønnsmidler lokalt framover i tid dersom virksomhetene fastsetter egne systemer for automatiske opprykk. Dette tilsier en tilrettelegging for mekanismer som sikrer at denne risikoen minimeres. I tillegg kan det vurderes om de som bidrar til glidning også belastes glidningen.

Avhengig av hvordan partene ser på risiko og konsekvenser som er skissert, kan en mulig løsning være at fullmaktene til å utforme selve lønssystemet fordeles mellom de sentrale og lokale partene på en annen måte enn i dag. Det kan videre være mulig uten å gå så langt som i alternativet der det ikke er noe sentralt fastsatt lønssystem. Virksomhetene kan få større fullmakter enn i dag til å utforme sitt eget lønssystem. Innretningen på et slikt system er skissert som modell 2. Denne løsningen kan være rendyrket eller en hybrid av elementer fra alternativ a og b.

Ett forslag kan være at det nye systemets hovedregel er sentrale føringer/maler eller standarder fremfor godkjenning av lokalt initiativ. Dette av hensyn til effektivitet, da godkjenningsprosedyrer for alle elementer i et lønssystem kan være krevende å sette opp for å ivareta alle eventualiteter, i tillegg til partssammensatt behandling av inntil 300 lønssystemer. Det må bemerkes at avhengig av omfanget, vil sentrale føringer binde opp midler lokalt.

Endringer i lønssystemet vil fordre gjennomgang og endring av hovedtariffavtalens fellesbestemmelser. Tilsvarende må sentrale og lokale særavtaler gjennomgås og tilpasses.

8.2 Tvisteløsning

I kapittel 7 vurderer prosjektgruppen etablering av ny tvisteløsningsmodell innenfor tjenestetvistloven. Prosjektgruppen har lagt til grunn at tvister ved lokale forhandlinger som gjelder tariffavtaler, fortsatt bør løses av Statens lønnsutvalg eller særskilt nemnd med endelig virkning. Prosjektgruppen legger videre til grunn at nytt tvisteløsningsorgan skal være partssammensatt.

Når det gjelder hvilke saker ny tvisteløsningsordning kan behandle peker prosjektgruppen på følgende alternativer

- Eksklusiv kompetanse
 - Ny tvisteløsningsordning behandler og avgjør med endelig virkning tvister som ikke gjelder tariffavtale eller såkalte kombinerte tvister (tvist innenfor samme pott, der forhandlingene både gjelder tariffavtale og andre krav).
 - Statens lønnsutvalg behandler og avgjør med endelig virkning kombinerte tvister og tvister som gjelder tariffavtaler.
- Anke- og silingsordning
 - Ny tvisteløsningsordning behandler alle tvister ved lokale forhandlinger.
 - Kombinerte tvister og tvister som gjelder tariffavtaler kan bringes videre til Statens lønnsutvalg for endelig avgjørelse.
- Delt kompetanse
 - Partene i tvisten kan ved enighet velge tvisteløsningsorgan, som avgjør saken med endelig virkning.
 - Statens lønnsutvalg kan samtykke i at nytt tvisteløsningsorgan fremlegger prinsipielle tvister som ikke er tariffavtale eller kombinert tvist, til endelig avgjørelse i Statens lønnsutvalg.

Prosjektgruppen peker på følgende alternativer når det gjelder sammensetning:

- Tvisteløsningsorganet består av ett nøytralt medlem og ett medlem oppnevnt fra hver av partene i tvisten.
- Tvisteløsningsorganet har ett eller flere nøytrale medlem(mer), et medlem fra hver av hovedsammenslutningene som har medlemmer i virksomheten/forhandlingsstedet, og et tilsvarende antall fra arbeidsgiversiden.
- Tvisteløsningsorganet har ett eller flere nøytrale medlem(mer), et medlem fra hver av hovedsammenslutningene, og et tilsvarende antall fra arbeidsgiversiden.

Prosjektgruppen peker på to hovedalternativer når det gjelder stedlig kompetanse:

- En eller flere sentrale nemnder
- Lokale nemnder som kan være inndelt ut fra:
 - Fylke, region, lagsogn eller krets etter arbeidstvistloven
 - Departementsområde
 - Forhandlingssted

Prosjektgruppen har også pekt på at det bør ses nærmere på mulige forbedringer av Statens lønnsutvalg.

9 Alternativ inndeling av lønnsdannelsen

9.1 Innledning

Styringsgruppen har bedt prosjektgruppen om å vurdere spørsmålet om å inndele lønnsdannelsen på annen måte enn i dagens tariffavtaler.

Prosjektgruppen nøyer seg med på peke på mulighetsrommet, og har valgt å tilnærme seg dette ved å kort beskrive dagens ordning, samt å skissere to hovedmodeller. I tillegg peker prosjektgruppen på sentrale risikoer og konsekvenser av de ulike modellene, og redegjør for noen sentrale forutsetninger. Det hører til i forhandlinger, og hva partene ønsker å oppnå der å ta stilling til om, og i så fall hvordan en skal dele opp.

Prosjektgruppen har tatt utgangspunkt i mandatets avgrensninger, som gir anvisning på nytt lønnsystem. Det betyr at de alternative inndelingene som er omtalt under, bare relaterer seg til denne, og til disponeringen av den økonomiske rammen. Det forutsettes således at det som i dag ellers er felles i hovedtariffavtalene, fortsatt skal være det.

I dag er inndelingen gjort etter medlemstilknytning, og derfor i to ulike hovedtariffavtaler. En kan også dele opp gjennom å ha ulike kapitler i en likelydende hovedtariffavtale, slik en for eksempel har gjort i KS-området. Sistnevnte forutsetter imidlertid at staten og hovedsammenslutningene oppnår enighet.

Det statlige tariffområdet har flere lønnsystemer i dag. Noen grupper har egne lønnsystemer utenfor hovedtariffavtalen, det gjelder dommerlønnsystemet og Statens lederlønnsystem.

En kan også si at det er flere lønnsystemer innenfor hovedtariffavtalen, i betydningen av at ulike grupper har ulike lønnsrammer og lønsspenn. I tillegg har vi en egen bestemmelse om lønnsjustering til ledere som omfattes av hovedtariffavtalen i HTA punkt 2.5.2, som kan betraktes som en bestemmelse om lønnsystem. En kan også betrakte ordningen med lønnsrammer og lønsspenn i seg selv, som ulike lønnsystemer.

I dag har vi to ulike hovedtariffavtaler, der medlemstilknytning avgjør hvilken hovedtariffavtale som må følges. Selve lønnsystemet er imidlertid det samme i begge avtalene.

Det lønnsystemet en har i dag, har vært sentralistisk. Behovet for og ønske om økt lokalt handlingsrom kan gjøre at det er behov for å fordele fullmaktene når det gjelder lønnsystem og lønnsdanning ulikt mellom sentralt og lokalt nivå.

9.2 Dagens ordning – inndeling etter medlemstilhørighet og ett felles lønnsystem

Våren 2016 ble det inngått to ulike hovedtariffavtaler i staten for perioden 1. mai 2016 til 30. april 2018, en med Akademikerne og en med LO Stat, Unio og YS Stat¹¹. Begge hovedtariffavtalene dekker enhver stilling som er omfattet av tjenestetvistloven, med mindre partene er blitt enige om å ta stillingen ut av hovedtariffavtalen¹². De to hovedtariffavtalene har samme lønnsystem.

Arbeidstakere som tilhører en organisasjon tilknyttet Akademikerne¹³, følger denne avtalen. Øvrige medarbeidere følger hovedtariffavtalen som er inngått med LO Stat, Unio og YS Stat. Stortinget

¹¹ Helt presist har staten inngått likelydende hovedtariffavtaler med LO Stat, Unio og YS Stat.

¹² Se HTA punkt 1.1.2

¹³ Utgangspunktet er medlemstilknytning pr 1. mai 2016. Medarbeidere som ble ansatt i staten etter dette tidspunktet, blir bundet fra tiltredelse. De som var organiserte per 1. mai 2016 blir ikke fri fra sin tariffmessige forpliktelse ved å melde seg ut av Akademikerne.

besluttet at de uorganiserte skal følge avtalen til LO Stat, Unio og YS Stat, jf. Prop. 136 S (2015-2016) og Innst. 417 S (2015-2016).

Det betyr at de to gjeldende hovedtariffavtalene i staten i dag er inndelt etter hovedsammenslutning, ikke etter andre kjennetegn knyttet til ulike stillings-/oppgavetyper eller andre skillelinjer mellom grupper av ansatte, sektorer eller virksomheter i staten. Denne inndelingen gjelder for hele tariffperioden.

Den sentrale forskjellen¹⁴ mellom de to avtalene er at den disponible økonomiske rammen er ulikt fordelt, noe som gir ulik avsetning til lokale forhandlinger høsten 2016, og to ulike hovedlønstabeller (A-tabeller). Reglene for lønssystemet er de samme i begge avtalene, og staten har således ett lønssystem.

Som følge av at det er to hovedlønstabeller er kronebeløpene som "ligger bak" det enkelte lønnstrinn forskjellig, og verdien av for eksempel lønnstrinn 45 i avtalen med Akademikerne er dermed lavere enn verdien av lønnstrinn 45 i avtalen med LO Stat, Unio og YS Stat. Avtalen med Akademikerne ga i stedet en større avsetning til lokale forhandlinger høsten 2016, enn avtalen med LO Stat, Unio og YS Stat. På den måten ble det et større lokalt handlingsrom når det gjelder å disponere den tilgjengelige økonomiske rammen. De to avtalene innebærer derfor også at de har hver sine lønsmasser, og tilsvarende også to adskilte avsetninger til lokale forhandlinger.

Den nye avtalestrukturen er viktig for staten for å gi de lokale virksomhetene økt handlingsrom. Den gir også en stor hovedsammenslutning mulighet til å ivareta sine medlemmer ut fra egne strategier og prioriteringer, ved at de i større grad får skilt ut og fordelt den delen av lønsmassen deres medlemmer representerer. På den annen side har løsningen enkelte utfordringer, primært av praktisk art. Noen utfordringer er nok også hovedsakelig utslag av at det tar noe tid å "venne seg til" endringer.

- To A-tabeller har gitt noen utfordringer ved kunngjøring og ved lokale forhandlinger, og behovet for å unngå usaklig forskjellsbehandling. Mange virksomheter har løst dette ved å ikke bare se på lønnstrinn, men også bruke kronebeløp, både ved kunngjøring og ved lokale forhandlinger.
- Flere av fellesbestemmelsene, samt bestemmelser i sentrale og lokale særavtaler henviser til lønnstrinn og hovedlønstabellen, eventuelt timelønstabellen (C-tabellen).
- Informasjon om tilknytning til fagforening/hovedsammenslutning samles ikke inn via ordningen. Av den grunn må dette i dag løses ved at Akademikerne sentralt leverer medlemslister til staten (anonymiserte via SSB), slik at akademikernes del av brutto lønsmasse kan trekkes ut og beregnes for seg. Lokalt har arbeidsgiver innhentet informasjon om den enkelte arbeidstaker manuelt, både fra de ansatte selv og fra lokale tillitsvalgte. Enkelte steder har det vist seg å være vanskelig å få riktig informasjon. I tillegg har en tilfeller av at ansatte er medlemmer i flere hovedsammenslutninger samtidig.
- Arbeidstakere begynner og slutter, og organisasjoner har fluktasjoner i medlemsmassen. Dette gjør at beregninger som baserer seg på medlemstilknytning på ett bestemt tidspunkt aldri vil være 100 pst korrekt. Den to-årige tariffbindingen som medlemmene er bundet av vil imidlertid redusere usikkerheten noe, dersom partene baserer seg på medlemsmasse per 1. mai i hvert hovedoppgjør. Innhenting av medlemslister kun hvert andre år gjør at det vil være avvik mellom faktisk arbeidsstokk og det som framkommer av medlemslistene.

¹⁴ I tillegg er det noen ulikheter i forhandlingsreglene for lokale forhandlinger, primært knyttet til hva det kan tvistes om. Disse blir ikke nærmere omtalt her.

Risikoreducerende tiltak:

- Registrere medlemsinformasjon om alle lokalt og sentralt, da avdekker en blant annet dobbeltmedlemskap. Lokalt vil en trolig ha dekning for å gjøre dette etter personopplysningsloven, fordi det vil være nødvendig for å utrede riktig lønn.
- Vurdere definisjonen av lønnsbegrepet i hovedtariffavtalen, slik at dette kan brukes fremfor henvisning til tabellen i fellesbestemmelsene og særavtaler.
- Unngå to A-tabeller. Dette kan gjøres ved at en bruker kroner i en eller begge tariffavtalene.
- Sikre bedre kvalitetsmessig informasjon om hvem som er medlemmer i Akademikerne, og hvilke virksomheter de er tilsatt i. Dette vil primært være en utfordring som Akademikerne må løse.
- Vurdere annen inndeling enn medlemstilhørighet.

9.3 Inndeling etter arbeidsgivere

Dette kan gjøres på mange måter. En kan tenke seg en oppdeling etter departementsområder eller sektorer, for eksempel slik at Helse- og omsorgsdepartementet med tilhørende etater og virksomheter blir ett område med et eget kapittel. En kan også ha oppdeling etter horisontale forvaltningsnivåer, eller etter fagsektorer. Med sistnevnte menes at en for eksempel gjør alle tilsyn og ombud til ett område, eller alle utdanningsinstitusjoner til et område. En kan også tenke seg at hvert enkelt forhandlingssted eller virksomhet får et eget kapittel.

De lønns- og virksomhetsdata som samles inn via a-ordningen inneholder nok informasjon til å skille ulike sektorer og virksomheter i staten fra hverandre, i hvert fall med noen tilpasninger i databasen. I utgangspunktet kan derfor både sektorer, forvaltningsnivå etc. som nevnt ovenfor identifiseres slik at disse nødvendige beregningene kan gjøres. En bør imidlertid være oppmerksom på at inndeling i mange områder vil kunne gjøre arbeidet i SBU mer omfattende, når flere områder skal beregnes, blant annet med hensyn til krevende tema som ulik glidning fra område til område.

Denne varianten innebærer at den enkelte virksomhet vil nytte et lønssystem for alle sine arbeidstakere, og utfordringene knyttet til å unngå usaklig forskjellsbehandling mv. vil ikke oppstå.

Behovet for å ha en felles lønnsdefinisjon vil nok fortsatt være til stede, jf. presiseringen av forutsetningen for vurderingene over.

9.4 Inndeling etter arbeidstakergrupper

Dette kan også gjøres på ulike måter. Prosjektgruppen har diskutert muligheten for å benytte Styrk-standardens inndeling som et grunnlag. Inndeling kan også gjøres på andre måter, for eksempel:

- Styrk-standardens inndeling i oppgaver, ansvar og kompetansekrav
- Kompetansenivåer: ufaglært, faglært, saksbehandler og leder.
- Inndelingen av utdanningssystemet (grunnskole, videregående, U/H "1-3 år" og U/H "over 4 år").
- Ulike andre grupperinger knyttet til stillinger i staten (f.eks. saksbehandlere, ledere, uniformerte etc.)

På denne måten kan ulike grupper få ulike lønssystem og lønnsfordeling, og fullmaktene mellom sentralt og lokalt nivå kan fordeles ulikt. Dette kan gjøres ved at en for eksempel etablerer flere kapitler i hovedtariffavtalen, som kan gi anvisning på:

- Lokalt lønssystem og lokal fordeling av sentralt fastsatt ramme
- Lokalt handlingsrom kombinert med sentrale føringer

- Sentralt fastsatt lønssystem

Denne varianten vil kunne gi flere lønssystemer i hver virksomhet, tilpasset det behovet en mener den aktuelle gruppen har. Det er imidlertid ikke nødvendigvis annerledes enn å ha noen på spenn og noen på rammer som i dag. Utfordringene knyttet til å unngå usaklig forskjellsbehandling mv. vil imidlertid ikke oppstå, fordi en presumtvt får likt lønssystem for like grupper.

Behovet for en felles lønnsdefinisjon vil nok fortsatt være tilstede.

Denne varianten forutsetter en oppdeling innenfor a-ordningens muligheter og begrensninger, slik at en kan gjøre de nødvendige sentrale beregningene av de respektive gruppernes lønnsutvikling. Lokalt vil en kunne nytte det egne (tekniske) lønns- og regnskapssystemet.

9.5 Medlemstilhørighet kombinert med flere lønssystemer

Prosjektgruppen vil nedenfor peke på noen forhold en må være oppmerksom på at dersom en har oppdeling etter medlemstilhørighet som i dag, og innenfor hver avtale fastsetter ulike lønssystemer. I så fall vil medlemstilhørighet være eneste kriterium for hvilket lønssystem som skal følges.

De ulike lønssystemene kan enten etableres sentralt, eller ved at alle fullmakter legges lokalt til den enkelte virksomhet, jf. vurderingen av ulike modeller i kapittel 6. Konsekvenser av en slik variant vil i noen grad avhenge av hvordan en fordeler fullmakter mellom sentrale og lokale parter.

I en slik situasjon vil en kunne få lønssystemer som både går på tvers av virksomhetene i det statlige tariffområdet, og på tvers av de ansattes oppgaver og ansvar. En vil derfor kunne få de utfordringene som er pekt på med dagens modell. Med flere lønssystemer, vil en kunne få ytterligere utfordringer knyttet til uforlignelighet, det forvaltningsrettslige likebehandlingsprinsippet, og muligheten for å gjøre nødvendige økonomiske beregninger.

Det finnes mulige løsninger på disse utfordringene. I de tilfeller der den ene tariffavtalen har et helt eller delvis fastsatt sentralt lønssystem, mens den andre ikke har noen sentral regulering, vil en mulighet være at en lokalt fastsetter at en, for de som ikke har et sentralt lønssystem, skal tilpasse seg til det sentralt fastsatte lønssystemet. En kan også tenke seg at en lar største brukers prinsipp være styrende for hvilket lønssystem som skal benyttes i den enkelte virksomhet. På den måten unngår en konflikten mellom "konkurrerende" tariffavtaler. Men det kan bli utfordrende å beregne de økonomiske konsekvensene for de sentrale partene, uten at en innhenter informasjon fra den enkelte virksomhet om hvilket lønssystem de har og hvilke arbeidstakere som er organisert hvor. A-ordningen inneholder ikke informasjon om hvilket lønssystem eller hvilken medlemstilhørighet den enkelte arbeidstaker har. I tillegg oppstår det utfordringer der hvor arbeidstakernes organisasjons-tilhørighet endrer seg, det blir behov for å definere når en kan eller skal skifte tariffavtale, med de beregningsutfordringer og praktiske utfordringer det gir.

Om og hvor store utfordringer dette vil gi, er det vanskelig å mene noe om på forhånd. Det er imidlertid et potensial for at det kan oppstå uoversiktlige situasjoner og partene må derfor være bevisst de utfordringene som kan oppstå.

9.6 Inndeling forutsetter at en kan foreta nødvendige økonomiske beregninger

Uansett hvilken inndeling som velges, er det en forutsetning for å kunne føre nødvendig kontroll med lønnsutviklingen i staten, at lønsmassen kan deles inn i henhold til hvilke ansatte som konkret hører inn under de respektive avtaleområdene eller kapitlene. Dette er nødvendig for at hver av gruppene kan gis sin respektive økonomiske vurdering og fordeling. A-ordningens muligheter og

begrensninger vil være førende for hvilke muligheter en har for å gjenfinne grupper på sentralt nivå. Det tilsier at hovedlinjene for inndeling enten bør være etter arbeidsgivere eller etter arbeidstakergrupper. Oppdelingen av den "tilhørende lønsmassen" er en forutsetning for å kunne gjøre nødvendige økonomiske beregninger av lønnsvekst, glidning mm, jf. omtale av dette i punkt 4.2. Det kan for eksempel oppstå utfordringer dersom en ønsker hver for seg å måle glidningen for stillinger på ramme og glidningen for direkteplasserte stillinger.

9.7 Likebehandling og ufravikelighet som premiss for inndelinger

Ved eventuelle inndelinger av det statlige tariffområdet må en være oppmerksom på to regelsett/prinsipper som kan gi konsekvenser. Det ene er ufravikelighetsvirkninger av tariffavtale, og det andre er det forvaltningsrettslige likebehandlingsprinsippet.

Ufravikelighetsprinsippet/-virkninger begrenser arbeidsgivers adgang til å inngå konkurrerende tariffavtaler som gjelder for samme gruppe arbeidstakere/stillingsgruppe/stillingskategori, dersom de ulike avtalene fører til ulike lønns- og arbeidsforhold for de ansatte innenfor de berørte gruppene i samme virksomhet. Grensen for hva som kan aksepteres er formulert slik av Evju (og gjentatt i NOU 2001:14): Avtalene må reelt og over tid lede til lik behandling. Det betyr imidlertid ikke at avtalene må være identiske.

Det sentrale synes derfor å være virkningen av reguleringen av individuelle lønns- og arbeidsvilkår i tariffavtalene i virksomheten, over det som trolig er et relativt kort tidsrom¹⁵. Hvilke arbeidstakere som skal sammenlignes, vil måtte bero på en konkret vurdering. Om det er konkurranse mellom to tariffavtaler, og om virkningen over reelt leder til lik behandling, vil dels måtte bero på en tolkning av tariffavtalene, og dels bero på hvilken virkning avtalene faktisk har.

I staten vil forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling kunne pålegge arbeidsgiver en selvstendig plikt til å sikre like tilfeller lik behandling, også på tvers av tariffavtaler. Det er prinsipper arbeidsgiver må ta hensyn til også i dag.

9.8 Oppsummering

Prosjektgruppen har vurdert andre måter å dele inn lønnsfordelingen og lønnssystemet på enn etter medlemstilhørighet. Gruppen har også vurdert utfordringer ved dagens inndeling etter medlemstilhørighet, men med utgangspunkt i at lønnssystemet er det samme i samtlige hovedtariffavtaler.

Gruppen har identifisert to hovedmodeller for annen inndeling enn dagens. Dette forutsetter i utgangspunktet at det oppnås enighet med hovedsammenslutningene, for eksempel ved at gruppene får hvert sitt kapittel med lønnssystem og lønnsfordeling. For eksempel:

- Inndeling etter arbeidsgivere
- Inndeling etter arbeidstakergrupper

Ulike grupper kan få ulike lønnssystem og lønnsfordeling, gjennom at de for eksempel gis egne kapitler:

- Lokalt lønnssystem og lokal fordeling av sentralt fastsatt ramme
- Lokalt handlingsrom kombinert med sentrale føringer
- Sentralt fastsatt lønnssystem

¹⁵ Se nærmere om dette hos Evju i *Arbeidsrett* 2010 s. 104 flg. Evju tar i artikkelen til orde for at tidsrommet ikke bør være utover ett år.

I inneværende tariffperiode er lønnsfordelingen inndelt etter medlemstilhørighet. Gruppen peker på utfordringer knyttet til å ha ulike lønssystemer basert på en slik inndeling.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 Overordnede betraktninger

Nedenfor går arbeidsgruppen gjennom forhold som kan ha økonomiske og administrative konsekvenser ved en modernisering av lønns- og forhandlingssystemet i staten.

Mandatet for arbeidsgruppen er avgrenset til å være en utredning og beskrivelse av ulike alternativer og modeller som kan modernisere og forenkle statens lønssystem. Utformingen av eventuelle konkrete endringer skjer som ledd i forhandlinger mellom hovedsammenslutningene og staten. Det samme gjelder spørsmål om tidsplan for iverksetting av avtalte endringer.

Dette gjør det vanskelig å beregne økonomiske og administrative konsekvenser, ettersom det vil kreve å legge noen forutsetninger om anbefalte og konkrete løsninger til grunn. Arbeidsgruppen peker derfor i hovedsak mer generelt på ulike forhold og størrelser som kan påvirke økonomiske og administrative konsekvenser.

10.2 Forutsetninger i mandatet

Et av punktene i mandatet gir en konkret økonomisk forutsetning; *Ingen skal gå ned i lønn som følge av implementeringen av det nye lønns- og forhandlingssystemet.*

Dette forutsetter at det må lages overgangsregler som ivaretar dette når endringer gjennomføres. For eksempel å angi hvordan overgangen fra lønnstabell og trinn til kroner, og overgangen fra ramme til direkteplassering, skal skje.

Det betyr at statens samlede lønnsutgifter (lønnsmassen i staten) heller ikke vil endres som en direkte konsekvens av et eventuelt nytt lønssystem.

Det er samtidig viktig å vurdere eventuelle koblinger mellom dagens lønssystem i HTA og sentrale og lokale særavtaler som kan regulere ulike typer tillegg. I noen sammenhenger er dimensjoneringen av tilleggene knyttet opp til elementer i gjeldende HTA, det henvises for eksempel til konkrete lønnstrinn. Det har i seg selv ingen betydning for den nevnte forutsetningen om at ingen skal gå ned i lønn, men er et forhold det kan være grunn til å vurdere nøye for å unngå at forutsetningen brytes utilsiktet.

En annen, men delvis beslektet problemstilling, er hva endringer kan bety for fremtidig lønnsutvikling. I utgangspunktet bør en systemomlegging være nøytral i forhold til de individuelle avtalene om lønn i stillingen og de tilhørende tariffavtalene de til enhver tid er forankret i. Lønssystemet er i prinsippet kun en operasjonalisering av den tariffavtalen som gjelder på et område. I seg selv bør derfor også endringer av systemet være nøytrale.

10.3 Endring i reglene om lokale forhandlinger

Dersom det gis større adgang til å fastsette/utforme lønssystem/elementer av lønssystem lokalt, er det et spørsmål om hvilke prosedyrer som skal følges når en gjør dette.

En mulighet er at dette legges til arbeidsgiver, som etter drøftinger med de tillitsvalgte fastsetter lønssystemet. Dette vil gi virksomheten større innflytelse over lønssystemet enn i dag, men samtidig forrykkes balansen mellom partene, jf. at det i dag er forhandlingsrett med konfliktmulighet på lønssystemet.

En annen mulighet er at lokale parter fastsetter lønssystemet/elementer/tilpasninger ved forhandlinger. Da oppstår spørsmålet om dette skal forhandles etter bestemmelsene i hovedavtalen eller etter hovedtariffavtalen. Sammenhengen mellom lønssystemet (reglene) og bruken av

systemet (fordeling av midler og lokal lønnspolitikk), tilsier at en her benytter hovedtariffavtalen. Det betyr at det er partene angitt i HTA punkt 2.1 som forhandler om lønssystemet.

Flere av dagens forhandlingsregler er primært tilpasset til bruk av lønssystemet, dvs. fordeling av midler. Dersom en også skal forhandle om utformingen/nærmere detaljer i systemet, kan det være behov for å se nærmere på om alle forhandlingsreglene i del 2 bør komme til anvendelse.

Hensynet til enhetlig virksomhetsstyring og muligheten for partene til å se virksomheten under ett under lokale forhandlinger, kan tilsi at en bør vurdere om det skal være delegasjonsadgang etter HTA punkt 2.2, eventuelt hvor vid den bør være, avhengig av hvilket handlingsrom lokale parter gis.

Det er også et spørsmål om en bør regulere når og hvor ofte det kan forhandles om lønssystemet/elementer/tilpasning i den enkelte virksomhet. Også dette vil avhenge av hvilket handlingsrom som gis. Hensynet til forutberegnelighet tilsier at en ikke bør endre vesentlige elementer i et lønssystem for ofte. I dag fastsettes lønssystemet i utgangspunktet for tariffperioden, og det kan være hensiktsmessig å videreføre en slik løsning.

Et lokalt handlingsrom på lønssystemet kan også foranledige at en må endre oppramsingen av virkemidler i HTA punkt 2.5.4, slik at det der fremgår hva lokale parter kan og ikke kan gjøre. Det kan også være behov for å se på bestemmelsen om lokal lønnspolitikk i HTA punkt 2.3.

En lokal avtale om lønssystem vil normalt være en tariffavtale, og endelig tvisteløsning vil derved skje i Statens lønnsutvalg, jf. det som er angitt i kapittel 7 om tvisteløsning.

Generelt kan det bemerkes at dersom en fortsatt skal dele opp det statlige tariffområdet, bør en så langt mulig tilstrebe at reglene om lokale forhandlinger er like. Hensynet til forutberegnelighet og gjennomsiktighet kan tilsi at en ikke har ulike ordninger, fordi det kan skape unødvendig usikkerhet om hvilket regelsett en skal følge.

Dersom en større andel av midlene skal forhandles og fordeles lokalt og de lokale partene gis flere fullmakter, vil det kunne medføre at de lokale partene ønsker, og finner det fornuftig, å bruke mer ressurser lokalt for å gjennomføre lokale forhandlinger.

Dersom det gis større fullmakt til å fastsette hele, eller deler av, lønssystemet lokalt, vil det kunne gi flere tvistetema. I hvert fall i en startfase kan det bety at det vil oppstå flere tvister som må behandles.

10.4 Konsekvenser for annet regelverk

Enkelte stillingskoder som brukes i dag er koblet til utenforliggende forhold, dvs. forhold som ikke følger av HTA. Dette er tilfellet med særaldersgrenser, og er gjort for å identifisere slike spesielle grupper ansatte, blant annet av hensyn til Statens pensjonskasse. Særaldersgrenser har for øvrig ingen direkte relevans for, eller forankring i HTA. Omlegginger av lokale lønssystemer eller stillingskoder må derfor skje på en måte som ivaretar slike utenforliggende forhold, i den sammenhengen som forholdet skal ivareta. Som minimum må det informeres om dette ved en omlegging som eventuelt får konsekvenser for slike stillingskoder og koblinger til dem.

I dag benyttes begrepene i lønssystemet, særlig lønnstrinn og tabell, i mange bestemmelser i HTA og i særavtaler. Dersom disse begrepene endres må ikke bare HTA men også andre sentrale (og lokale) særavtaler oppdateres i henhold til dette.

Grunnleggende endringer i elementene i dagens lønssystem vil også kreve en endring av lønnsdefinisjonen i HTA.

Avhengig av endringene i lønssystemet må flere veiledere og administrative retningslinjer og lignende gjennomgås med tanke på revisjon.

10.5 Konsekvenser for lønssentraler

En omlegging av lønssystemene forutsetter at det blir gjort nødvendige tilpasninger i de tekniske lønssystemene, slik at kan gjennomføre det partene blir enige om. Det vil si at kravspesifikasjonene til lønns- og regnskapssystemene de ulike virksomhetene benytter vil bli tilsvarende endret.

I seg selv bør ikke omlegginger av lønssystemet forutsette utvikling av helt nye tekniske systemløsninger. Det er mange leverandører som leverer slike systemer, i prinsippet til alle virksomheter i Norge. Det vil si at systemene som tilbys håndterer et tilsvarende mangfold av ulike lønssystemer.

Lønssentralene vil, dersom virksomhetene de leverer tjenester til har ulike lønssystemer, måtte kunne betjene dette. Det vil si at de vil kunne oppleve å måtte levere et større mangfold av lønselementer som også er relatert til kravspesifikasjonene nevnt over.

Samtidig bør ikke tid og kostnader knyttet til omkodinger, innkjøp av andre moduler og lignende undervurderes. Det kan være nødvendig å sette av tid til slike endringer og tilhørende testing. Feil i lønnsutbetalinger og innrapportering til skattemyndighetene, SPK og NAV, har også stor betydning for tilliten til systemet som sådan.

Det har ikke per i dag vært mulig for arbeidsgruppen å anslå denne type direkte kostnader i forhold til omfanget av endringer. Det forutsetter en større grad av tydelighet med hensyn til hvilke omlegginger som kan komme, og i hvor stor grad de blir lokalt utformet eller med noen sentrale innslag. Som vanlig må det forutsettes at kostnadene dekkes innenfor den enkelte virksomhets ramme.

I den sammenheng vil dette derfor også bli et spørsmål om hvilke risikoreducerende tiltak som legges inn ved beslutningene, herunder særlig med hensyn til implementering og ikrafttredelse.

10.6 Administrative konsekvenser sentralt og lokalt

En omlegging kan nesten ikke tenkes uten at det også vil kreve en gjennomgang og revisjon av lokal lønnspolitikk. I seg selv kan likevel ikke det sies å være en ekstraordinær situasjon, ettersom dette er tema de lokale partene forventes å vurdere jevnlig. Større omlegginger vil imidlertid kreve et større arbeid lokalt, og mer radikale omlegginger vil skape tilsvarende større usikkerhet om muligheter og fallgruver. Dette vil igjen øke behovet for oppfølging og veiledning fra sentrale parter, koordinering fra øverste nivå i forhandlingsområder etc. I tillegg kan dette få betydning for iverksettelsestakten det bør legges opp til, og/eller behov for overgangsregler.

Det å avtale lønssystemer kan være vel så krevende som å avtale fordeling av kroner til lønnstillegg. Her vil omfanget likevel avhenge av omfanget av elementer som eventuelt blir sentralt definert, jf. vurderingene i kapittel 6 knyttet til ulike mellomalternativer for henholdsvis lokale eller sentrale løsninger og fullmakter.

Administrativt kan det tenkes at intrikate kombinasjoner av lønssystemer og annen gruppering av de ansatte i en virksomhet kan gi svært mye administrativt merarbeid. Dette kan skje ved at virksomheter med godt utbygd administrasjon og HR-kapasitet går foran i utviklingen og/eller at det etableres nettverksgrupper av virksomheter som planlegger og utveksler mer på tvers.

Et helhetlig, i betydningen likt, lønssystem på tvers av staten kan gjøre omstillinger som for eksempel innebærer sammenslåing av etater enklere. På den annen side er det også i dagens system ofte merkbare ulikheter mellom ulike virksomheters lokale avtaler og praksis rundt lønssystemet.

Avslutningsvis pekes det også på at det vil oppstå behov for å tilføre kompetanse og opplæring i hvilke muligheter det nye systemet tilbyr. Lokale parter må settes i stand til å benytte det handlingsrommet som de sentrale parter blir enige om å gi.

10.7 Tvisteløsning – konsekvenser

På dette punktet vil de økonomiske og administrative konsekvensene også henge tett sammen med utformingen av eventuelle endringer eller justeringer.

Etablering av nye tvisteløsningsorganer vil kunne redusere antall saker for Statens lønnsutvalg. Samtidig vil den samlede ressurskostnaden kunne øke ved at det totalt sett er flere som er involvert i tvisteløsningen, enten ved at det samlede antallet saker øker, eller dersom samme tvist håndteres av flere tvisteløsningsorganer.

Det må påregnes økt ressursbruk i en periode knyttet til etableringen av nye organer, og for å utarbeide prosedyrer for disse. I tillegg kommer eventuell veiledning til både parter og tvisteløsere.

Dersom det etableres flere organer, vil ressursene som går til oppnevning av medlemmer til tvisteløsningsorganer øke i forhold til dagens situasjon. En økning i det totale antallet nøytrale medlemmer vil også kunne øke de totale utgiftene til godtgjøring av disse.

Det er usikkert om de samlede ressursene som går til administrativ bistand til behandlingen av saker vil kunne øke ved en opprettelse av flere tvisteløsningsorganer. Dette vil blant annet avhenge av hvor enkel administrasjon av sakene det legges opp til.

En må også avklare kapasitet hos den eller de som skal oppnevne nøytrale medlemmer.

Flere (nye) organer som eventuelt etableres vil også generere kostnader. Det vil blant annet være nødvendig å avklare hvordan utgiftene til de nye lokale nemnder/organers møter og for eksempel godtgjørelse til en ekstern oppmann skal dekkes. I dag dekkes midler til Statens lønnsutvalg over statsbudsjettet. Det må vurderes om det er rimelig om arbeidsgiver/virksomhetene skal dekke utgiftene til lokale nemnder og oppmenn innen gjeldende budsjettammer, eller om dette bør søkes finansiert (friske midler) over statsbudsjettet.

Det er ikke mulig for arbeidsgruppen å anslå en kostnadsramme nå, og en ytterligere usikkerhetsfaktor knyttet til dette har sammenheng med hvor mange tvister et endret tvisteløsningssystem kan bli belastet med.

Vedlegg 1 Beskrivelse av elementene i dagens lønssystem

Om elementene og sammenhengen

Reglene for lønssystemet følger av HTA § 3 nr. 1-4, samt supplerende regler i §§ 5 og 6. Bestemmelsene må videre leses på grunnlag av de relevante definisjonene i § 2.

Stillingskoder, lønnstrinn, lønnstabell og lønnsplan er elementer med sammenheng i lønssystemet. De to enkeltelementene i dagens lønssystem som alt annet bygger på, er henholdsvis *stillingskoder* og *lønnstabellen*. Stillingskoder og tabell er slik sett to komponenter som, når de kobles sammen, definerer laveste lønn for stillinger i spenn og/eller lønnsnivå og lønnsutvikling for stillinger i ramme.

Lønnsbegrepet i HTA

Lønnsbegrepet omfatter stillingens lønn etter hoved*lønnstabellen* og faste månedlige tillegg, dersom ikke annet er avtalt i HTA eller i sentral særavtale, jf. HTA § 2 nr. 1.

Lønnstabell og hjelpetabeller

Lønnstabellen viser lønn som en trapp, *lønnstrinn*, og oppgis som bruttolønn. Videre ivaretar andre kolonner i lønnstabellen informasjonshensyn som pensjonsinnskudd, nettolønn og noen kompensasjoner (som overtid og nattidskompensasjon) som er beregnet i prosent relatert til kronebeløpet for hvert *lønnstrinn*.

Lønnstrinn

Lønnstrinnene er i dag nummerert fra 19 til 101, og hvert trinn identifiserer bruttolønn som et kronebeløp. Avstanden mellom lønnstrinnene er ikke jevn eller symmetrisk. Dette skyldes at partene har regulert tabellen med både krone- og prosentvise tillegg.

Uttrykt i prosent varierer avstanden mellom lønnstrinnene fra 1,08 % og opp til 3,21 %. Avstanden mellom trinnene er minst fra ltr 19 til rundt ltr 46 med en 1 % pr trinn. Avstanden er størst fra ltr 78 og opp til ltr 87 hvor den utgjør 3 % fra ett trinn til det neste. Mellom de andre trinnene på tabellen er avstanden 2 %.

Stillingskoder og -titler

Stillingskodene er en identifisering av alle stillingene i lønssystemet. Stillingskodene består av en tallkode (fire siffer) og er koblet til en stillingstittel. Stillingskodene kan enten være knyttet til et lønsspenn eller en lønnsramme¹⁶. For stillinger knyttet til spenn angir stillingskoden laveste lønnstrinn for den aktuelle koden. For stillinger knyttet til en lønnsramme angir stillingskoden hvilken ramme og eventuelt hvilke godskrivningsregler som er bestemmende for lønsplasseringen. Utgangspunktet for lønsplasseringen er stillingens oppgaver og ansvar.

¹⁶ Noen stillingskoder er knyttet opp mot særaldersgrenser. Det er imidlertid ikke en del av lønssystemet, men at andre har koblet dette til. Ved endring av stillingskodene må man være obs på dette.

Stillings*titlene* (som er knyttet til de ulike stillingskodene) kan relateres til en hierarkisk oppbygging mellom stillingene (førstekonsulent versus rådgiver versus seniorrådgiver), utdanning eller fag for eksempel husøkonom, arkitekt, sykepleier e.l.

I 1992 fantes det 965 koder, mens det i dag er 543 stillingskoder opplistet i HTA. Pr oktober 2014¹⁷ var imidlertid 56 av disse kodene ikke i bruk. 134 stillingskoder har samme tittel knyttet til seg. 157 stillingskoder er knyttet til en lønnsramme.

Pr. 2014 var det flest ansatte i kode 1408 førstekonsulent, (16.911), fulgt av kode 1434 rådgiver (16 187) og deretter kode 1364 seniorrådgiver (11.644).

Lønnsplan

Lønnsplanen gir oversikt over samtlige stillingskoder –og titler og er koblet til *lønnstabellen*. Lønnsplanen er delt inn i gjennomgående lønnsplaner og etatsvise lønnsplaner der stillingene er spesielle for den enkelte virksomhet. Noen lønnsplaner grupperer stillinger som kan betraktes som en yrkesgruppe, mens andre gruppeinndelinger er mindre ensartede. Opprinnelig skulle lønnsplanen også angi en karriereutvikling for vedkommende stillingsgruppe, men det er ikke like tydelig for alle stillingsgrupper i dag fordi stillingskodene brukes ulikt i virksomhetene.

Lønsspenn

Ut fra lønnsplanheftet tilordnes ulike *stillingskoder* i forhold til bestemte *lønnsrammer* eller i et *lønsspenn*. Som følge av endringene i hovedtariffoppgjøret 2016 gir de ulike lønsspennene nå kun uttrykk for en stillings laveste avlønning. Uttrykket "spenn" kommer av det tidligere systemet hvor en stilling kunne avlønnes innenfor et intervall, henholdsvis stillingen laveste og høyeste lønnstrinn. Lønsspennstillinger har ikke automatisk lønnsutvikling etter ansettelse/innplassering i den tilhørende stillingskoden.

Andelen ansatte på lønsspenn var i 1992 om lag 25 prosent. I 2014 var andelen økt til 54 prosent.

Lønnsrammer

Lønnsrammer operasjonaliserer flere regler samtidig. Det gjelder primært bestemmelser om ansiennitet og godskrivningsregler. Enkelte *stillingskoder* kan plassere en stilling i én av 41 lønnsrammer. Lønnsrammene er utformet slik at en medarbeider får en garantert lønnsutvikling over en viss tid. Lønnsrammene benytter "stiger" med opprykk i lønnstrinn og ansiennitet som opprykkskriterium. Konkret innplassering, startpunktet, innen den aktuelle lønnsrammen avgjøres av godskrivningsregler.

Bruken av lønnsrammer ble i sin nåværende form innført i 1991 og besto av 30 ulike rammer, fordelt på to alternative lønnsstiger og tre direkte plasserte alternative lønnstrinn. I 2001 var tallet på lønnsrammer utvidet til 43, fordelt på åtte alternative lønnsstiger og 13 direkte plasserte alternative lønnstrinn. Per dagsdato har vi tilsynelatende 49 rammer. Imidlertid er 8 tidligere rammer tatt ut av HTA, men nummereringen er ikke endret for de gjenværende. I dagens system er det derfor 41 rammer i bruk.

Andelen ansatte på lønnsrammer var 75 prosent i 1992. I 2014 var andelen på lønnsrammer redusert til 46 prosent.

¹⁷ Tallene er hentet fra det tidligere Statens sentrale tjenestemannsregister. Det samles ikke inn data til dette registeret etter oktober 2014.

Godskrivingsregler

Godskrivingsreglene er beskrevet i HTA § 5, og gjelder primært ved tilsetting i stillinger som er plassert i en lønnsramme.

Godskrivingsreglene inneholder godskrivning av tidligere tjeneste, yrkespraksis, utdanningstid, sikringsbestemmelse etc. Godskrivningsreglene avgjør hvilken ansiennitet (reell eller fiktiv), og tilhørende krav på minimumslønn, en arbeidstaker får ved tilsetting. Godskrivningsreglene er delt inn i generelle og spesielle. De generelle gjelder i hovedsak for alle, mens de spesielle er knyttet til stillingskoder. I tillegg finnes det særlige godskrivingsregler som er tatt inn som merknader under enkelte lønnsplaner. Dette kan være regler om betydningen av ulike fullførte utdanningsløp og lignende.

Vedlegg 2: Oversikt over dagens regler og praksis for tvisteløsning ved lokale forhandlinger

Om reglene og praksis

Reglene om hva som kan bringes inn for tvisteløsning ved lokale forhandlinger, fremgår av hovedtariffavtalenes punkt 2.7 og tjenestetvistlovens bestemmelser.

Etter tjenestetvistloven (tjtv.) kan uenighet om:

- Opprettelse eller endring av særavtale bringes inn for særskilt nemnd, jf. tjtv. § 27
- Uenighet ved avslutning av tariffavtale om regulering, som er av "lønnsmessig art", bringes inn for Statens lønnsutvalg, jf. tjtv. § 29:
 - o "Hvilket lønnstrinn eller lønnsplan i statens lønnsregulativ en stilling eller stillingsgruppe skal henføres til", jf. tjtv. § 29 første ledd nr. 1
 - o "Oppnormering av en tjenstemanns stilling fra lavere til høyere grad", jf. tjtv. § 29 første ledd nr. 2
 - o "Endringer i bestemmelser om overtidsgodtgjørelse eller om begrensede særtillegg av lønnsmessig art for så vidt disse forhold ikke er regulert gjennom generelle bestemmelser i tariffavtalen", jf. tjtv. § 29 første ledd nr. 3

Tjenestetvistloven regulerer bare tvister som gjelder tariffavtaler, ikke andre typer avtaler som inngås mellom en arbeidsgiver og en arbeidstakerpart. Da bestemmelsene i §§ 27 til 29 ble gitt, hadde de ikke lokale forhandlinger på samme måte som i dagens hovedtariffavtale.

Etter hovedtariffavtalens punkt 2.7 kan det være uenighet om:

- Lønnplassering eller bruk av andre virkemidler nevnt i HTA punkt 2.5.4, ved lokale forhandlinger etter punkt 2.5.1 og 2.5.3 nr. 1.

HTA punkt 2.7.1. regulerer hvem som løser tvister dersom adgangen til å delegere forhandlingene fra forhandlingsstedet til driftsenhet etter punkt 2.51. og 2.5.3 nr. 1 er benyttet. I slike tilfeller kan uenigheten på delegert nivå bringes inn for partene på forhandlingsstedet, jf. HTA punkt 2.7.1.

HTA punkt 2.7.2 regulerer hvem som løser tvister på forhandlingsstedet. Dette gjelder også dersom partene på forhandlingsstedet ikke har løst uenighet fra delegert nivå. I slike tilfeller kan uenighet bringes inn for Statens lønnsutvalg i samsvar med tjenestetvistloven.

HTA punkt 2.7.3 angir at tvist om inngåelse eller endring av særavtale ved lokale forhandlinger, kan bringes inn for særskilt nemnd i samsvar med tjenestetvistlovens regler.

Dagens regler innebærer at det som hovedregel vil være Statens lønnsutvalg som behandler tvister ved lokale forhandlinger, også der uenigheten ikke gjelder tariffavtale. Statens lønnsutvalg har ikke motsatt seg at partene har utvidet utvalgets saksområde. Partene kan ved enighet i stedet nytte særskilt nemnd i tvister som nevnt i tjtv. § 29 første ledd, jf. § 29 tredje ledd.

Statens lønnsutvalg har akseptert at partene gjennom hovedtariffavtalen har avtalt at uenighet ved lokale forhandlinger, som ikke gjelder tariffavtale, kan bringes inn for utvalget til avgjørelse.

Kort om Statens lønnsutvalg

Etter tjtvl. § 28 består lønnsutvalget av:

- Formann og to nøytrale medlemmer med personlige varamedlemmer som oppnevnes av riksmekleren
- Hver av hovedsammenslutningene oppnevner en representant med varamenn. Hver av organisasjonene har en stemme
- Staten har tilsvarende antall representanter med varamenn som antall representanter fra hovedsammenslutningene

Bestemmelsen innebærer at Statens lønnsutvalg alltid består av minst 11 personer.¹⁸

Statens lønnsutvalg skal treffe sine avgjørelser så hurtig som mulig, jf. tjtvl. § 30 første ledd, og tar stilling til om det kan avgjøre en sak. Statens lønnsutvalg fastsetter reglene for saksbehandlingen, tjtvl. § 30 tredje ledd. I praksis nyttes tvistelovens regler så langt de passer, se Bjørnaraa s. 9.

I vedlegg 3 er det tatt inn en oversikt over saker fra 1997 til 2016. Oversikten er ikke fullstendig, blant annet mangler det saker som ble trukket før behandling. Av de 97 sakene som fremgår av oversikten, er 83 avgjort og 14 avvist.

¹⁸ Ved behandlingen av tvister hvor (en av) de øvrige forhandlingsberettigede organisasjoner utenfor hovedsammenslutningene er part, suppleres utvalget med en representant fra staten og en felles representant for nevnte organisasjoner.

Vedlegg 3: Oversikt saker Statens lønnsutvalg 1997-2016 – ikke fullstendig

År	Sak	Hjemmel	Resultat	Merknad	Saksøker	Mot
2016	16/05	2.5.3 1c	Medhold		Politiets Fellesforbund	Politidirektoratet
2016	16/04	2.5.3 1a	Ikke medhold		Politijuristene øst	Politidistrikt øst
2016	16/03	2.3.4 1c	Avvist		Skatterevisorenes forening	Skatteetaten v/Skatt sør
2016	16/02	2.3.4 1a	Ikke medhold		Akademikerne	Brønnøysundregistrene
2016	16/01	2.3.4 1a	Ikke medhold		NTL	Mattilsynet Sør og Vest
2015	15/11	2.3.4 1a	Delvis medhold		Samfunnsviterne	Udi
2015	15/10	Særavtal e	Ikke medhold		Flere	Forsvaret
2015	15/09	2.3.3	Ikke medhold		Flere	Klima og Miljødepartementet
2015	15/08	2.3.3	Delvis medhold		Juristforbundet	Finansdepartementet
2015	15/06	2.3.3	Ikke medhold		Unio	Agder og Telemark bispedømme
2015	15/05	2.3.3	Ikke medhold		Presteforeningen	Møre bispedømme
2015	15/04	2.3.3	Avvist	Mangelfullt saksgrunnlag	Presteforeningen	Hamar bispedømme
2015	15/03	2.3.3	Ikke medhold		Presteforeningen	Oslo bispedømme
2015	15/02	2.3.3	Ikke medhold		PF Søndre Buskerud	Søndre Buskerud pd
2015	15/01	2.3.3	Hevet	Partene ble enige	NTL	Statens Vegvesen
2014	14/04	2.3.3	Ikke medhold		NFF	Kriminalomsorgen Vest
2014	14/02	2.3.4 1a	Ikke medhold		NFF	Kriminalomsorgen Vest
2014	14/01	2.3.3	Avvist	lokale forh. Ikke formelt avsluttet	PJ Romerike	Romerike PD
2013	13/04	2.3.4 1a	Hevet	Saksøker trakk saken	PF Sør trøndelag	Sør Trøndelag Pd
2013	13/02	2.3.4 1a	Ikke medhold		NTL	Oslo Pd
2013	13/01	2.3.4 1a	Ikke medhold		Tollerforeningen	Tollregion Sør-Norge
2012	12/09	2.3.3	Avvist	Frister ikke overholdt (ca 1 uke over)	Kriminalomsorgens yrkesforbund	Kriminalomsorgen Sørvest
2012	12/08	2.3.3	Ikke medhold		NTL	Kunsthøgskolen i Oslo
2012	12/07	2.3.3	Ikke medhold		Juristforbundet	Domstolsadministrasjonen
2012	12/06	2.3.4 1a	Hevet	Saksøker trakk saken	NTL	NAV Nordland
2012	12/05	2.3.4 1a	Ikke medhold		NTL	Nordmøre og Romsdal Pd
2012	12/04	2.3.3	Hevet	Saksøker trakk saken	Befalets Fellesorganisasjon m/fl	Forsvaret

År	Sak	Hjemmel	Resultat	Merknad	Saksøker	Mot
2012	12/03	2.3.3	Ikke medhold		NTL	Oslo Pd
2012	12/02	2.3.4 1a	Ikke medhold		Juristforbundet	Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet
2012	12/01	2.3.3	Ikke medhold		Fagforbundet	Bjørgvind bispedømme
2011	11/07	2.3.3	Ikke medhold		NTL	Agder Pd
2011	11/06	2.3.3	Ikke medhold		Flere	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
2011	11/05	2.3.4 1a	Avvist	Henvist til arbeidsretten	NTL	Skatt Vest
2011	11/04	Særavtal e	Ukjent	Godtgjørelse for hvilende vakt	FAD	Flere
2011	11/03	Særavtal e	Medhold	Hundeavtalen	PF	POD
2011	11/02	2.3.4 1a	Ikke medhold		NTL	Mattilsynet reg Trøndelag og Møre og Romsdal
2011	11/01	2.3.3	Ikke medhold		PF Sunnmøre	Sunnmøre Pd
2010	10/12	2.3.3	Delvis medhold	Returnert for ny behandling	NTL og Fiskeri og forskningsansattes forening	Havforskningsinstituttet
2010	10/11	2.3.3	Ikke medhold		NTL	Nærings og handelsdepartementet
2010	10/10	2.3.3	Avvist	Returnert pga utilstrekkelig saksgrunnlag	PF Telemark	Telemark Pd
2010	10/09	2.3.3	Ikke medhold		Flere	Skatt Midt-Norge
2010	10/08	2.3.3	Ikke medhold		NTL	Agder Pd
2010	10/07	2.3.3	Ikke medhold		Tollerforeningen	Tollregion Vest-Norge
2010	10/06	2.3.4 1a	Ikke medhold		Politijuristene	Oslo Pd
2010	10/05	2.3.4 1a	Ikke medhold		Samfunnsviterne	Udi
2010	10/04	2.3.4 1a	Ikke medhold		NTL	Nordmøre og Romsdal Pd
2010	10/03	2.3.4 1a	Ikke medhold		AVYO	NAV Nord Trøndelag
2010	10/01	2.3.4 1a	Ikke medhold		NTL	Skatt Nord
2010	10/01	2.3.4 1a	Ikke medhold		NTL	Skatt Nord
2009	09/05	2.3.4 1a	Delvis medhold	Endring av kode, ingen lønnsøkning	NTL	Statistisk Sentralbyrå
2009	09/04	2.3.4 1a	Delvis medhold	Engangsbeløp tilkjent	Akademikerne	NAV Hordaland
2009	09/03	2.3.4 1a	Ikke medhold		Forskerforbundet	NTNU

År	Sak	Hjemmel	Resultat	Merknad	Saksøker	Mot
2009	09/02	2.3.4 1a	Hevet	Saksøker trakk saken	Norsk fengsels- og friomsorgsforbund	Kriminalomsorgen Nordøst
2009	09/02	2.3.4 3	Avvist	Avventer evt behandling hos LDO	Norsk fengsels- og friomsorgsforbund	Kriminalomsorgen Nordøst
2009	09/01	2.3.4 3	Avvist	Avventer evt behandling hos LDO	PF Hedmark	Hedmark Pd
2008	08/20	2.3.3	Ikke medhold		PF Sør trøndelag	Sør Trøndelag Pd
2008	08/19	2.3.3	Avvist	Oversittet frist	Flere	Kriminalomsorgen Sørvest
2008	08/18	2.3.3	Delvis medhold		PF Sogn og Fjordane	Sogn og Fjordane Pd
2008	08/17	2.3.3	Ikke medhold		Kriminalomsorgens yrkesforbund	Kriminalomsorgen Sør
2008	08/16	2.3.3	Ikke medhold		Kriminalomsorgens yrkesforbund	Kriminalomsorgen Vest
2008	08/15	2.3.3	Ikke medhold		Kriminalomsorgens yrkesforbund	Kriminalomsorgen Nord
2008	08/14	2.3.3	Ikke medhold		Kriminalomsorgens yrkesforbund	Kriminalomsorgen Nordøst
2008	08/13	2.3.3	Ikke medhold		NTL	Havforskningsinstituttet
2008	08/10	2.3.3	Delvis medhold		NTL	Direktoratet for samf.sikkerhet og beredskap
2008	08/06	2.3.4 1a	Delvis medhold		NTL	Skattedirektoratet
2008	08/05	2.3.4 1a	Ikke medhold		NTL	Skattedirektoratet
2008	08/05	10-1	Medhold		NTL	Skattedirektoratet
2008	08/05	Særavtal e	Medhold		NTL	Skattedirektoratet
2008	08/04	2.3.4 1a	Ikke medhold		NTL	Direktoratet for samf.sikkerhet og beredskap
2008	08/03	2.3.4 1a	Delvis medhold		Flere	Skattedirektoratet
2008	08/01	2.3.4 1a	Ikke medhold		Forskerforbundet	NTNU
2007	07/16	2.3.3	Medhold		Flere	Kriminalomsorgens utdanningscenter
2007	07/15	2.3.3	Avvist	lokale forh. Ikke formelt avsluttet	Flere	Miljøverndepartementet
2007	07/14	2.3.3	Ikke medhold		Flere	Høgskolen i Tromsø
2007	07/13	2.3.3	Ikke medhold		Flere	Nasjonalt Folkehelseinstitutt
2007	07/12	2.3.3	Delvis medhold		NTL	Oppland fylkesskattekontor

År	Sak	Hjemmel	Resultat	Merknad	Saksøker	Mot
2007	07/11	2.3.3	Ikke medhold		Flere	Direktoratet for samf.sikkerhet og beredskap
2007	07/10	2.3.3	Ikke medhold		Unio	Telemark Fylkesskattekontor
2007	07/09	2.3.4 1a	Ikke medhold		NTL	Luffartstilsynet
2007	07/09	2.3.4 1a	Ikke medhold		Den norske veterinærforening	Mattilsynet i Hordaland og Sogn og Fjordane
2007	07/07	2.3.4 1b	Avvist	Effektivisering, fortsatt forhandling	PF Hedmark	Hedmark Pd
2007	07/06	2.3.4 1a	Delvis medhold		YS	Fylkesmannen i Finnmark
2007	07/04	2.3.4 1a	Ikke medhold		NTL	Forsvarsbygg
2007	07/03	2.3.4 1a	Ikke medhold		PF Østfold	Østfold PD
2007	07/02a	2.3.3	Ikke medhold		Flere	Hedmark Fylkesskattekontor
2007	07/02	2.3.3	Avvist	Utilstrekkelig saksgrunnlag (se sak 02a/07)	NTL	Hedmark Fylkesskattekontor
2007	07/01	2.3.3	Ikke medhold		NTL	Agder Pd
2006	06/07	2.3.4 2	Avvist	Feil avtaleforståelse, særskilt nemd	NTL	Oljeskattekontoret
2006	06/05	2.3.3	Ikke medhold	Delvis avvist	NTL	Oslo likningskontor
2006	06/04	2.3.4 1a	Ikke medhold		Samfunnsviternes fagforening	Barne- likestillingsdepartementet
2006	06/03	2.3.4 1a	Ikke medhold		NTL	Statens Helsetilsyn
2006	06/02	2.3.4 1a	Hevet	Saksøker trakk saken	NTL	Hedmark Fylkesskattekontor
2006	06/01	2.3.4 1a	Ikke medhold		Akademikerne	Utlendingsnemda
2005	05/07	2.3.4 1a	Ikke medhold		Landsforeningen for sivilt beredskap	Direktoratet for samf.sikkerhet og beredskap
2001	01/06	2.3.4 a	Avvist	Vesentlig endring, Klart faller utenfor	Flere	Høgskolen i Stavanger
2000	00/17	2.3.4 a	Ikke medhold		PF Namdal	Politimesteren i Namdal
1997	97/12	2.3.4 1a	Delvis medhold	Vesentlig endring	Statsansattes landsforening	Statsbygg

Vedlegg 4 Rammene for partenes adgang til å avtale tvisteløsninger ved lokale forhandlinger

30.11.16 NOTAT – adv. Torgeir Bjørnaraa

Innhold

Rammene for partenes adgang til å avtale tvisteløsninger ved lokale forhandlinger.....	56
1. Innledning	57
2. Mandat	57
3. Det rettslige utgangspunkt	57
4. Tidligere lovtekst og forarbeidene	58
5. Tvist i lokale forhandlinger i hovedtariffavtalen av 2014-2016	59
6. Tvist i lokale forhandlinger etter hovedtariffavtalene av 2016-2018	59
6.1. To innholdsmessig ulike hovedtariffavtaler	59
6.2 Behandling av tvister ved delegerte forhandlinger – punkt 2.7.1 i begge	60
hovedtariffavtalene	60
6.3 Tvisteløsningsordningen i hovedtariffavtalen mellom KMD og Akademikerne –	61
hovedtariffavtalens punkt 2.7.2- Statens lønnsutvalg	61
6.4 Tvisteløsningsordningen i hovedtariffavtalene mellom KMD og LO Stat, Unio og YS Stat –	62
hovedtariffavtalens punkt 2.7.2- Statens lønnsutvalg	62
7. Vurdering av partenes adgang til å avtale tvisteløsninger ved lokale forhandlinger	62
8. Hva slags tvisteløsningsordninger kan partene avtale	63
9. Retningslinjer for endret saksbehandling og nye tvisteløsningsordninger bør legges frem for Statens lønnsutvalg	63
9.1 Endret saksbehandling av saker som gjelder tariffavtaler – “silingsordning”	63
9.2 Tvist om andre spørsmål hovedtariffavtalene har overlatt til Statens lønnsutvalg	64
10. Forholdet til Stortingets bevilgningsmyndighet	64
11. Konklusjon	65

1. Innledning

I hovedtariffoppgjøret per 1.mai 2016 ble staten ved Kommunaldepartementet (KMD) og hovedsammenslutningene enige om å arbeide mot et modernisert og forenklet lønns- og forhandlingssystem i staten. Målene og rammene for arbeidet er tatt inn som protokolltilførsel nr. 2 i hovedtariffavtalene. Målet med arbeidet er at nytt lønns- og forhandlingssystem skal kunne forhandles i mellomoppgjøret 2017.

2. Mandat

Kortversjonen av mandatet er å avklare hvilke skranker tjenestetvistloven § 27 og § 29 setter for partenes adgang til å avtale tvisteløsninger ved lokale forhandlinger på grunnlag av hovedtariffavtalene. Mandatet i fulltekst datert 9. november 2016 følger vedlagt.

3. Det rettslige utgangspunkt

Tjenestetvistloven § 27 første ledd lyder:

Tvist om opprettelse eller endring av *særavtale* kan hver av partene bringe inn for særskilt nemnd til avgjørelse [*særavtale* er uthevet av meg].

Tjenestetvistloven § 29 første ledd lyder:

I tilfelle det under forhandlingene om avslutning av *tariffavtale* ikke oppnås enighet om....[*tariffavtale* er uthevet av meg].

Loven fastsetter at det kun er tvister om opprettelse eller endring av *tariffavtaler* partene kan kreve løst av særskilt nemnd eller Statens lønnsutvalg. En *særavtale* er en *tariffavtale*.

En *tariffavtale* i tjenestetvistlovens forstand er en skriftlig avtale mellom en statlig arbeidsgiver og en tjenestemannsorganisasjon om lønns- og arbeidsforhold. *Tariffavtalen* etablerer i seg selv ikke noe arbeidsforhold, men gir normer for innholdet i individuelle arbeidsavtaler for de som omfattes av *tariffavtalen*. *Tariffavtalen* etablerer ingen direkte rettigheter eller plikter til enkeltindivider, men gir anvisning på hva som skal gjelde hvis en individuell arbeidstale blir inngått med et medlem av en tjenestemannsorganisasjon som omfattes av *tariffavtalen*.

Konsekvensen av dette er for det første at særskilt nemnd og Statens Lønnsutvalg ikke har plikt etter tjenestetvistloven å behandle tvister som etter sin art ikke er *tariffavtaler*. For det andre kan ikke partene, uten at Statens lønnsutvalg samtykker, kreve at tvister som ikke er basert på en *tariffavtale* skal behandles av utvalget. Det samme gjelder for særskilt nemnd.

Twister om kollektive avtaler som ikke gjelder en tariffavtale står derfor i en egen stilling i forhold til tjenestetvistloven da de ikke er omfattet av lovens ordninger for tvisteløsning.

Tjenestetvistloven § 27 a gjelder tvisteløsning i forhandlinger om spørsmål som omfattes av Hovedavtalen i staten. Nemnder opprettet etter denne bestemmelse behandles ikke i denne utredning.

4. Tidligere lovtekst og forarbeidene

I tjenestetvistloven slik den opprinnelig lød i 1958 skulle kunne en tvist som ikke var omfattet «av en fellesavtale» (§ 26) bringes «inn for tjenestemannsrettens avdeling for interessetvister» (§ 32). Slike tvister skulle løses av en såkalt tjenestemannsrett som var et partssammensatt voldgiftsorgan med to avdelinger, ett for rettstvister og ett for interessetvister. Dette innbar at tvister om lønns- og arbeidsvilkår som oppsto i tariffperioden skulle løses av et voldgiftsorgan. Tjenestemannsrettens kompetanse var således begrenset til interessetvister og rettstvister. En interessetvist gikk ut på at man ikke var enig om innholdet av det som skulle bli en såkalt fellesavtale, dvs. en tariffavtale (særavtale). Tjenestetvistloven har således aldri hatt noen tvisteordning for løsning av kollektive avtaler som ikke er tariffavtaler, dvs. tvister vedrørende individuelle personers eller identifiserbare enkeltgruppers lønns- og arbeidsforhold.

Ved lovendring av 19. juni 1969 ble ordningen med særskilt nemnd og Statens lønnsutvalg lovfestet. Bestemmelsene om særskilt nemnd ble tatt inn i § 27 og Statens lønnsutvalg var allerede regulert i § 29. Etableringen av disse voldgiftsorganer var en konsekvens av at man lovfestet ordningen med hovedtariffavtale og særavtale i loven § 11. «Forhandlingene om særavtalene forutsettes ført i tariffperioden. Særavtalene skal også regnes som tariffavtaler, og det skal ikke være adgang til arbeidskamp i forbindelse med slike avtaler.» (Ot.prp. nr. 34 (1968-1969 side 31).

I tidsrommet mellom lovens vedtakelse i 1958 og lovendringen i 1969 ble tjenestemannsrettens avdeling for interessetvister lite brukt. I flere av hovedtariffoppgjørene i denne perioden ble partene isteden enige om å løse uenighet om "fellesavtaler" ved å etablere en partssammensatt nemnd som skulle fungere for det enkelte oppgjør, (Ot.prp. nr. 4 (1968-1969 side 32). Den partssammensatte nemnden for lønnsoppgjøret ble etablert i forbindelse med innledningen av forhandlingene og hadde sin funksjonstid til det aktuelle oppgjøret i sin helhet var avsluttet. Foran lovendringen i 1969 så man derfor et klart behov for å lovfeste ordningen med særskilt nemnd, og dette ble også gjort. Loven skulle gi grunnlag for å opprette særskilt nemnd som skulle løse en konkret tvist. Etter lovendringen var det ikke nødvendig å opprette en særskilt nemnd foran hvert oppgjør for å sikre en voldgiftsbehandling.

Det ble også lovfestet at tvister som hører under Statens lønnsutvalg isteden kunne løses av særskilt nemnd så fremt partene var enige om å opprette dette. Dette viser at lovgiver langt på vei har gitt partene myndighet til å velge bort Statens lønnsutvalg så fremt de er enige (lovens § 29 annet ledd).

Lovendringene i 1969 var basert på at man står over for tvist om særavtaler, dvs. tariffavtaler. At tvister om kollektive eller individuelle avtaler som ikke er tariffavtaler skulle kunne løses av særskilt nemnd eller Statens lønnsutvalg, var aldri noe aktuelt spørsmål i forbindelse med lovendringen.

5. Tvist i lokale forhandlinger i hovedtariffavtalen av 2014-2016

Punkt 2.3 i hovedtariffavtalen av 2014-2016 åpnet for lokale lønnsforhandlinger mellom arbeidsgiver og de lokale parter i forhandlingsområdet. Årlige lokale lønnsforhandlinger etter punkt 2.3.3 kunne gjelde individuelle personer, identifiserte stillingsinnehavere eller grupper av slike. Lønnstillegg kunne også gis til uidentifiserte grupper eller på annen måte slik at avtalen tilfredsstilte kravet til å være en tariffavtale.

Det samme gjaldt forhandlinger etter hovedtariffavtalen punkt 2.3.4. Forhandlinger etter punkt 2.3.4 nr. 1 bokstav a) som opprinnelig er de gamle såkalte «punkt 5 B-forhandlinger» ville som hovedregel gjelde konkrete personer/stillingsinnehavere som hadde fått vesentlige utvidelser i arbeids- eller ansvarsforhold etter at stillingens lønn ble fastsatt.

Forhandlingsresultatet omfattet personer eller grupper og resultatet ville i de overveiende fleste tilfeller ikke være en tariffavtale. Det samme gjaldt forhandlinger etter punkt 2.3.4 nr. 1 bokstav b) som følge av planlagte eller gjennomførte effektiviseringstiltak i virksomheten. Her ville nok imidlertid forhandlingsresultatet oftere kunne ha vært en tariffavtale. Forhandlinger etter punkt 2.3.4 nr. 1 bokstav c) vedrørende omorganiseringstiltak eller organisatoriske endringer ville kunne gjelde enkeltpersoner, identifiserbare grupper og de til enhver tid ansatte i avdelingen/virksomheten på det aktuelle tidspunkt (tariffavtaler). Forhandlinger etter punkt 2.3.4 nr. 2 og saker etter punkt 2.3.4 nr. 3 ville i tilnærmet alle tilfeller gjelde en eller flere individuelle personer.

Forhandlingsresultatet ville derfor nesten aldri vært en tariffavtale. Forhandlinger etter punkt 2.3.5 ville kunnet resultere i både en kollektiv avtale eller i en tariffavtale.

Hovedtariffavtalen oppregnet i punkt 2.3.6 hvilke virkemidler som kunne benyttes ved lokale forhandlinger. Etter punkt 2.3.6 bokstav c) kunne det inngås tariffavtale om at stillinger «uten stillingsinnehavere» kan omgjøres til annen stillingskode. Etter punkt 2.3.6 bokstav i) kunne virkemidlene under bokstav a) – h) også benyttes til grupper av arbeidstakere. Hvis denne mulighet ble benyttet vil resultatet kunne vært en tariffavtale noe også bokstav e) «opprette og endre tariffavtaler» åpner for.

Alle forhandlinger etter punkt 2.3.3, punkt 2.3.4 og 2.3.5 kunne resultere i tvist mellom de lokale parter. Etter punkt 2.3.9.1 første ledd kunne tvisten bringes inn for særskilt nemnd eller Statens lønnsutvalg.

På bakgrunn av det som er redegjort ovenfor var den rettslige konsekvens av dette at partene i hovedtariffavtalen hadde avtalt at tvister som etter sin art ikke er tariffavtaler også kunne bringes inn for særskilt nemnd eller Statens lønnsutvalg.

6. Tvist i lokale forhandlinger etter hovedtariffavtalene av 2016-2018

6.1. To innholdsmessig ulike hovedtariffavtaler

Fra 2016 til 2018 har KMD inngått ulike hovedtariffavtaler med hovedsammenslutningene. Det er inngått én hovedtariffavtale med hovedsammenslutningen Akademikerne og én hovedtariffavtale

med hver av hovedsammenslutningene LO Stat, Unio og YS Stat. Til sammen har man fortsatt fire hovedtariffavtaler i staten. De tre sistnevnte hovedtariffavtaler er likelydende.

Innholdsmessig er avtalene like på de fleste områder. Fellesbestemmelsene (del 3), bestemmelsene om pensjon (del 4), seniorpolitiske tiltak (del 5) og bestemmelsene om ferie (del 6) er likelydende i begge avtaler. Begge avtaler har samme varighet og samme omfang.

Dette innebærer at avgrensningen mot stillinger utenfor hovedtariffavtalene er den samme.

Lønnstabellene i de to avtaler er ulike. En større andel av den disponible økonomiske rammen er avsatt til lokale forhandlinger i avtalen med Akademikerne enn i de øvrige avtaler. Det er også forskjeller i reglene om lokale forhandlinger i avtalene. Dette gjelder:

- Hvordan lokale forhandlinger kan gjennomføres (delegering)
- Fordeling av den økonomiske rammen («potten») ved lokale forhandlinger
- Når lokale forhandlinger må være gjennomført (Akademikerne 31. oktober 2016, LO Stat, Unio og YS Stat 30. november 2016)
- Hvordan tvister om lokale forhandlinger skal løses

Lokale forhandlinger skal i utgangspunktet føres på de forhandlingssteder som har fått forhandlingsfullmakt slik det fremgår av vedlegg 2 til begge hovedtariffavtalene.

Forhandlingsstedene med forhandlingsfullmakt er de samme i begge hovedtariffavtalene. Disse er på enkelte punkter endret i forhold til forrige tariffperiode.

Etter punkt 2.2 i begge hovedtariffavtalene er det åpnet for å delegere forhandlingene fra forhandlingsstedet og ett nivå ned. Neste nivå vil være driftsenhet under forhandlingsstedet. Kompetansen for å beslutte delegasjon er ulik i de to avtalene. Etter avtalen med Akademikerne har arbeidsgiver styringsrett etter drøftinger med tillitsvalgte. Etter avtalen med LO Stat, Unio og YS Stat avgjøres uenighet på forhandlingsstedet om delegasjon skal foretas eller ikke, av KMD og disse hovedsammenslutninger på sentralt nivå.

6.2 Behandling av tvister ved delegerte forhandlinger – punkt 2.7.1 i begge hovedtariffavtalene

Der det er besluttet å delegere forhandlingene til driftsenhetene i samsvar med punkt 2.2, skal uenighet/tvist behandles på samme måte i begge avtaler.

Uenighet i forhandlinger på driftsenhetsnivå etter punkt 2.5.1 -årlige forhandlinger- (tidligere punkt 2.3.3 første, annet, femte og sjette ledd) og punkt 2.5.3 – særlig grunnlag- (tidligere punkt 2.3.4) kan av partene bringes inn for partene på forhandlingsstedet/virksomhetsnivået som bestemt i vedlegg 2. Uenigheten vil kunne gjelde lønnsendring til personer/grupper av personer, ulike stillingsinnehavere eller endring i lønns- og arbeidsvilkår i en særavtale (tariffavtale).

Dersom partene på forhandlingsstedet blir enige i en sak hvor man ikke ble enige i forhandlingene på driftsstedet/underordnet nivå, er saken avgjort.

Dersom partene på forhandlingsstedet heller ikke blir enige, kan hver av disse parter kreve tvisteløsning etter punkt 2.7.2. Dette gjelder uavhengig av om uenigheten gjelder lønnsendringer for personer eller innholdet i en særavtale (tariffavtale).

Frister og andre saksbehandlingsregler er tatt inn i punkt 2.7.1.

6.3 Tvisteløsningsordningen i hovedtariffavtalen mellom KMD og Akademikerne – hovedtariffavtalens punkt 2.7.2- Statens lønnsutvalg

Tvisteløsningen etter dette punkt forutsetter at verken partene på delegert underordnet nivå (driftsenheten) eller på forhandlingsstedet blir enige i saken.

Punkt 2.7.2 første ledd i hovedtariffavtalen for 2016-2018 erstatter punkt 2.3.9.1 i forrige hovedtariffavtale. Punktet har denne ordlyd:

«Ved forhandlinger om endring av lønsplassering etter pkt. 2.5.1 og ved forhandlinger på særlig grunnlag etter pkt. 2.5.3 nr. 1 kan hver av partene på forhandlingsstedet angitt i vedlegg 2 bringe saken inn for Statens lønnsutvalg *i samsvar med tjenestetvistlovens regler*» [uthevet av meg].

Ordlyden i hovedtariffavtalen 2014 - 2016 hadde denne ordlyd:

«Ved forhandlinger om lønsplasseringer etter pkt. 2.3.3 og ved forhandlinger på særlig grunnlag etter pkt. 2.3.4 nr. 1a), b og c), kan hver av partene som har ført forhandlingene bringe saken inn for Statens lønnsutvalg *i samsvar med tjenestetvistlovens regler*» [uthevet av meg].

Som det fremgår har begge avtalene samme formulering, i det det vises til at tvisten må være av en slik art at den kan bringes inn for Statens lønnsutvalg. Det er tvist om innholdet i tariffavtaler loven henviser til Statens lønnsutvalg.

Til tross for denne formulering har også tvister om individuelle lønnsendringer vært behandlet av Statens lønnsutvalg. Dette innebærer at Statens lønnsutvalg har akseptert en utvidelse av sin myndighet. Lovkravet om at tvisten må være basert på en tariffavtale er ikke fulgt konsekvent.

Frister og andre saksbehandlingsregler fremgår av bestemmelsen.

Etter punkt 2.7.3 kan tvister om opprettelse og endring av særavtale bringes inn for særskilt nemnd eller Statens lønnsutvalg «i samsvar med tjenestetvistlovens regler». Bestemmelse med samme ordlyd sto tidligere i hovedtariffavtalens punkt 2.3.9.2.

6.4 Tvisteløsningsordningen i hovedtariffavtalene mellom KMD og LO Stat, Unio og YS Stat hovedtariffavtalens punkt 2.7.2- Statens lønnsutvalg

I hovedtariffavtalene mellom KMD og LO Stat, Unio og YS Stat kan flere uløste spørsmål tvisteløses enn i avtalen med Akademikerne. Se punkt 6.3.

I tillegg til uenighet om endring av lønns plassering etter punkt. 2.5.1 eller etter særlige forhandlinger etter punkt 2.5.3 nr. 1, kan også uenighet om fordelingen av avsetningen til delegerte, lokale forhandlinger etter punkt 2.5.1 også tvisteløses etter punkt 2.7.2 [..... «kan hver av partene på forhandlingsstedet angitt i vedlegg 2 bringe saken inn for Statens lønnsutvalg eller særskilt nemnd *i samsvar med tjenestetvistlovens regler.*»], [uthevet av meg]. En slik uenighet/tvist vil nærmest uten unntak være en tariffavtale.

Etter punkt 2.7.3 kan tvister om opprettelse og endring av særavtale bringes inn for særskilt nemnd eller Statens lønnsutvalg «i samsvar med tjenestetvistlovens regler». Bestemmelse med samme ordlyd sto tidligere i hovedtariffavtalens punkt 2.3.9.2.

7. Vurdering av partenes adgang til å avtale tvisteløsninger ved lokale forhandlinger

Som det fremgår av punkt 5 og 6 er formuleringene i hovedtariffavtalene om hvilke tvister særskilt nemnd og Statens lønnsutvalg kan behandle de samme i gjeldende avtaler som i hovedtariffavtalen 2014-2016 og i tidligere avtaler over et langt tidsrom. Tidligere har imidlertid ikke spørsmålet om adgangen til å avtale partssammensatte tvisteløsninger vært reist.

Problemstillingen oppstår i to sammenhenger. For det første har man spørsmålet om partene i hovedtariffavtalen kan avtale andre løsninger enn behandling i særskilt nemnd eller Statens lønnsutvalg når det gjelder tvister som etter sin art hører under disse voldgiftsorganer. For det andre har man spørsmålet om partene kan avtale andre tvisteløsningsordninger enn særskilt nemnd og Statens lønnsutvalg når tvisten gjelder spørsmål som ikke er regulert i tjenestetvistloven.

Det siste spørsmålet er nok enklest å besvare. Der hvor partene i hovedtariffavtalen har gitt særskilt nemnd og Statens lønnsutvalg avgjørelsesmyndighet som ikke har sitt grunnlag i tjenestetvistloven, vil nok partene kunne avtale særskilte tvisteløsningsordninger. Dette vil gjelde tvister om lønnsendringer for personer, navngitte grupper av personer og stillingsinnehavere som identifiseres i forhandlingene. Med andre ord, tvister som ikke gjelder tariffavtale. Her vil en omforent tvisteløsningsordning kunne komme istedenfor behandling i særskilt nemnd eller Statens lønnsutvalg.

Det første spørsmålet om særskilt nemnd og Statens lønnsutvalg har eksklusiv kompetanse til å avgjøre interestetvister om tariffavtaler i tariffperioden har, som nevnt, aldri vært satt på spissen.

Av forarbeidene til endringene i tjenestetvistloven i 1969 synes det som lovgivers viktigste grunn til å etablere ordningene med særskilt nemnd og Statens lønnsutvalg, var å finne frem til voldgiftsordninger som sikret fredsplikt i interestetvister i tariffperioden.

Som det er redegjort for under punkt 4 ovenfor var etableringen av særskilt nemnd i tjenestetvistloven i 1969 lovfesting av en tvisteløsningsordning partene selv hadde avtalt for å få en raskere tvisteløsning. Det er nok mulig at en partssammensatt tvisteløsningsordning for særavtaler vil kunne etableres innenfor rammene i tjenestetvistloven §§ 27 og 29. Lovens § 29 annet ledd åpner

jo for at saker som etter sin art hører under Statens lønnsutvalg isteden kan bringes inn for særskilt nemnd når partene er enige om det. Spørsmålet blir hvorvidt slik nemnd må ha sitt grunnlag i lovens § 27 eller om partene står fritt i å avtale sammensetning av nemnden mv. også når tvisten gjelder en tariffavtale.

Likevel er det betenkelig ikke å bruke særskilt nemnd eller Statens lønnsutvalg når tvisten har sitt grunnlag i en tariffavtale. Lovforarbeidene fra 1969 sier ikke mer enn at man har erstattet partssammensatte tvisteløsningsordninger med nye bestemmelser i loven. Det frarådes derfor å etablere partssammensatte tvisteløsningsordninger på områder hvor loven har gitt denne kompetanse til særskilt nemnd og Statens lønnsutvalg. Forholdet mellom disse voldgiftsorganer er nærmere behandlet i ARD 1999 side 44 (sykepleier2-dommen). Spørsmålet utredes ikke nærmere i denne sammenheng.

8. Hva slags tvisteløsningsordninger kan partene avtale

Som følge av at det i punkt 7 ovenfor er åpnet for at tvister som ikke gjelder tariffavtaler, kan tvisteløses på grunnlag av tvisteløsningsordninger partene avtaler, bør det oppstilles kriterier for disse løsningsordninger.

Stikkordsmessig bør avtalte tvisteløsningsordninger være basert på følgende kriterier:

- Det legges til grunn tvisteløsningsordninger kan gjelde tvist i lokale lønnsforhandlinger på forhandlingsstedet eller på et særskilt nytt nivå partene avtaler
- Tvisten må gjelde lønnsendringer for personer, navngitte grupper av personer og stillingsinnehavere som identifiseres i forhandlingene (ikke tariffavtaler).

For øvrig bør en avtalt tvisteløsning ivareta følgende hensyn:

- I den avtalte ordning bør det tas standpunkt til om ikke prinsipielle saker fortsatt bør gå til Statens lønnsutvalg
- Tvisteløsningen forutsettes å være basert på en partssammensatt ordning
- Tvisteløsningen og sammensetningen av medlemmer bør innebære at saken blir endelig avgjort
- Det bør avtales hvem som skal avgjøre uenighet om sammensetning av tvisteløsningsorganet. Dette gjelder lederen og eventuelle nøytrale medlemmer. Nivået tvisteløsningsorganet legges på kan nok avtales fritt av partene i hovedtariffavtalene. Det samme gjelder hva som skal kunne være tvistegjenstand, så lenge man holder seg innenfor de rammene som er angitt ovenfor. En annen ordning enn at tvisteløsningsorganet skal være partssammensatt, er ikke gjennomførbart. Dette burde kanskje allerede vært sagt i mandatet. For at nyopprettede tvisteløsningsorgan/er skal kunne fungere effektivt, bør saken kunne endelig avgjøres av organet. Uenighet om sammensetning av tvisteløsningsorganet, herunder lederen og nøytrale medlemmer, bør ha en fast, forutbestemt løsning. Et nærliggende alternativ er å legge myndigheten til å avgjøre slik uenighet til Statens lønnsutvalg, såfremt utvalget samtykker i en slik løsning.

9. Retningslinjer for endret saksbehandling og nye tvisteløsningsordninger bør legges frem for Statens lønnsutvalg

9.1 Endret saksbehandling av saker som gjelder tariffavtaler – “silingsordning”

Tvist om opprettelse eller endring av særavtale, jf. tjenestetvistloven §§ 27 og 29 og hovedtariffavtalene punkt 2.7.3 bør det, slik det er redegjort for i punkt 7, fortsatt løses av særskilt nemnd og Statens lønnsutvalg. En "silingsordning" av sakene bør kunne fastsettes av Statens lønnsutvalg i medhold av tjenestetvistloven § 30 siste ledd etter ønske fra partene.

I § 30 siste ledd er det bestemt at Statens lønnsutvalg selv fastsetter reglene for saksbehandlingen. I en årrekke har Statens lønnsutvalg tatt utgangspunkt i tvistemålslovens saksbehandlingsregler med de tilpasninger som er ansett nødvendige for et voldgiftsorgan hvor også ikke-jurister prosederer saker. At Statens lønnsutvalg selv bestemmer saksbehandlingen, åpner for at partene kan legge frem for utvalget forslag til endringer av saksbehandlingen.

- Lønnsutvalget kan få seg forelagt ulike "silingsforslag" for saker som hører under utvalgets lovbaserte kompetanse. Dette kan være at tvisten om særavtaler først må behandles på et nærmere angitt underordnet nivå før den legges frem for Statens lønnsutvalg. Mao. Innføre en søksmålsbetingelse for å få saken inn for utvalget.

9.2 Tvist om andre spørsmål hovedtariffavtalene har overlatt til Statens lønnsutvalg

Punkt 2.3.9.1 i hovedtariffavtalen 2014-2016 og punkt 2.7.2 i hovedtariffavtalene 2014-2016 legger til grunn at særskilt nemnd og Statens lønnsutvalg også kan behandle tvister som ikke bygger på en tariffavtale. Dette har ikke lønnsutvalget motsatt seg. Ønsker partene å endre denne praksis, bør god saksbehandling tilsi at forslagene legges frem for Statens lønnsutvalg før de besluttes an hovedtariffavtalepartene.

Følgende typer endringsforslag kan være aktuelle:

- Ønsker partene å etablere ny tvisteløsningsordninger for saker om lønnsendringer for personer, grupper av personer og stillingsinnehavere som kan identifiseres (ikke tariffavtaler), bør nok forslag til retningslinjer legges frem for lønnsutvalget. Retningslinjene bør kanskje, i samsvar med ovennevnte forslag, gå ut på at slike saker ikke skal legges frem for utvalget.
- En mellomløsning kan være at prinsipielle saker under ovennevnte strekpunkt kan legges frem for utvalget når flertallet i tvisteløsningsorganet på underordnet nivå foreslår dette, alternativt når dette organ er enig. Begrunnelsen for en slik mellomløsning er at Statens lønnsutvalg sitter inne med en bred kompetanse på sitt område. Selv om man overlater tvister om individuelle lønnsendringer til særskilte tvisteløsningsorganer, bør man nok åpne for at Statens lønnsutvalg fortsatt kan behandle prinsipielle saker.

10. Forholdet til Stortingets bevilgningsmyndighet

Den tvisteløsningsordning det redegjøres for ovenfor antas ikke å komme i konflikt med Grunnloven § 75 bokstav d. Etter tjenestetvistloven § 31 siste ledd siste punktum kan saker bringes inn for særskilt nemnd eller Statens lønnsutvalg uten Stortingets mellomkomst. Begrunnelsen for dette er at slike saker ikke har så store økonomiske konsekvenser at det ikke er betenkkelig å la KMD som fagdepartement legge slike saker for særskilt nemnd etter Statens lønnsutvalg. En tvisteløsningsordning som foreslått innebærer ikke videre myndighet enn den som i dag er gitt disse voldgiftsorganer og vil nok ikke ha konstitusjonelle sider.

11. Konklusjon

1. Tvist om inngåelse eller endring av tariffavtale etter tjenestetvistloven §§ 27 og 29 bør løses av særskilt nemnd eller av Statens lønnsutvalg slik som i dag.

Forslag til endrede saksbehandlingsregler for saker som gjelder tvist om tariffavtaler tas opp med Statens lønnsutvalg som eventuelt beslutter dette etter tjenestetvistloven § 30 siste ledd.

2. Loven oppstiller ingen skranker mot at andre tvister i lokale forhandlinger som gjelder endret lønnplassering for enkeltpersoner, eller identifiserbare grupper av personer, eller stillingsinnehavere, løses av særskilte tvisteløsningsorgan/er som partene er enige om å etablere.

Forslag til nye tvisteløsningsordninger for tvist om lønnsendring til personer og grupper av personer (ikke tariffavtaler) bør som følge av gjeldende praksis legges frem for Statens lønnsutvalg før de besluttes av hovedtariffavtalepartene.

Vedlegg 5: Mandat for ekspertutredning

Forenkling og modernisering av lønns- og forhandlingssystemet i staten:

Mandat for utredning av rammene for tvisteløsningsmekanismene ved lokale forhandlinger

1. Innledning

I hovedtariffoppgjøret våren 2016 ble staten og hovedsammenslutningene enige om at det er behov for et modernisert og forenklet lønns- og forhandlingssystem i staten. Rammer og mål for arbeidet ble nedfelt som protokolltilførsel nr. 2 i de to hovedtariffavtalene. Tvisteløsningsmekanismer ved lokale forhandlinger¹⁹ inngår i arbeidet, og er særskilt nevnt i mandatene. Mandatene følger vedlagt.

Forhandlingsordningen i staten er lovfestet gjennom tjenestetvistloven (tjtv.), som også har bestemmelser om tvisteløsning i kapittel 8, herunder bestemmelsene om særskilt nemnd (tjtv. § 27) og Statens lønnsutvalg (tjtv. §29).

En sentral problemstilling blir dermed om, og i så fall hvilke, skranker tjenestetvistloven setter for partenes adgang til å fastsette tvisteløsningsmekanismer for lokale forhandlinger gjennom tariffavtale. Staten og hovedsammenslutningene har derfor blitt enige om å få innhentet en ekspertutredning som belyser dette spørsmålet.

2. Nærmere om hva som skal utredes

2.1. Innledning

Utredningen skal inneholde en gjennomgang og analyse av rammene for partenes kompetanse etter gjeldende rett til å avtale tvisteløsningsmekanismer for lokale forhandlinger i det statlige tariffområdet. Utredningen bør også beskrive eventuelle krav som gjelder for avtalefestede voldgiftsløsninger.

Med *partene* menes de sentrale tariffparter som beskrevet i tjenestetvistloven § 2. Med *avtale* menes i denne sammenheng i tariffavtale, jf. tjenestetvistloven § 11. Med *rammer* menes rettslige grenser fastsatt i lov, grunnlov eller som kan utledes på ulovfestet grunnlag. Eventuelle krav til avtalefestede voldgiftsløsninger kan for eksempel omfatte regler som sikrer forsvarlig behandling, sakkyndighet og partsrepresentasjon.

Partene i det statlige tariffområdet har etter gjeldende rett en viss avtalefrihet til å bestemme hvordan interessedvister skal løses. Dette har vært lagt til grunn siden før lovreguleringen av voldgiftsordninger i 1969, se Ot. Prp. nr. 34 (1968-1969) s. 27. De nærmere grensene for avtalefriheten synes å være uklare.

Dagens tjenestetvistlov angir at interessedvister som ikke kan løses ved bruk av kampmidler, løses ved bruk av særskilt nemnd eller Statens Lønnsutvalg. Bakgrunnen for reguleringen synes å være primært praktisk (unngå å måtte avtalefeste voldgift for hver tariffperiode), men etterlater noe tvil om det nærmere forholdet til partenes avtalefrihet.

2.2. Hovedproblemstilling

Den sentrale problemstillingen som skal utredes, er forholdet mellom partenes avtalefrihet og tjenestetvistlovens bestemmelser hva gjelder regulering av tvisteløsningsmekanismer. Problemstillingen er begrenset til å gjelde tvisteløsningsmekanismer ved lokale forhandlinger.

¹⁹ Lokale forhandlinger er forhandlinger i henhold til del 2 i begge hovedtariffavtalene i staten.

Utrederen står i utgangspunktet fritt til å formulere problemstillinger innenfor den generelle rammen beskrevet over. Nedenfor er det angitt noen spørsmål som det er ønskelig å få belyst som del av hovedproblemstillingen, men bare så langt det er nødvendig for å utrede hovedspørsmålet.

Utredere kan skissere ulike eksempler på tvisteløsningsmodeller dersom det anses hensiktsmessig eller er egnet til å belyse grensene for partenes avtalefrihet.

Tvisteløsningsmekanismer og forholdet til tjenestetvistloven § 31

Rammene for bruk av særskilt nemnd etter tjenestetvistloven fremgår av §§ 27, 27a og 29, alles første ledd.

Å gi tvisteløsningsorganets avgjørelser bindende virkning i saker av økonomisk betydning innebærer en binding av Stortingets bevilgningsmyndighet. Spørsmål om Stortingets medvirkning derfor var nødvendig for å bringe tvist inn for nemnd har vært drøftet i flere omganger, se "Særlig spørsmål om forholdet til Grunnloven" i Ot.prp. nr.34 (1968-1969) s. 32-33. Forholdet mellom tjenestetvistlovens tvisteløsningsmekanismer og forbudet mot delegering av Stortingets bevilgningsmyndighet må anses løst i loven § 31.

Lovteksten i § 31 viser imidlertid til § 27 og § 29, som reiser spørsmål om forholdet mellom Stortingets bevilgningsmyndighet og avtalte voldgiftsløsninger. Spørsmålet er aktuelt også der avvikende tvisteløsning ikke overskrider de materielle rammene i §§ 27, 27a og 29.

Dette kan reise spørsmål om hvilke eventuelle begrensninger tjvtl. § 31 legger på adgangen til å avtale tvisteløsningsmodeller som avviker fra tjenestetvistlovens tvisteløsningsmodeller.

Tvisteløsningsmekanismer og forholdet til grunnloven § 75 bokstav d) mv.

Forholdet til Grl. § 75 bokstav d) og tjvtl. § 31 kommer ytterligere på spissen dersom en ønsker å avtale tvisteløsningsmekanismer som går videre enn de eksisterende rammer i tjenestetvistloven § 27 og § 29, begge første ledd. Den vurdering av forholdet til grunnloven som ble gitt i Ot.prp. nr.34 (1968-1969), synes å bygge på at sakene i hovedsak gjaldt beskjedne beløp.

Dette kan reise spørsmål om en kan avtale tvisteløsningsmekanismer som har videre kompetanse enn tvisteløsningsorganene i tjenestetvistlovens §§ 27, 27a og 29, og om det kan angis hvilke grenser for avtalefriheten som eventuelt da gjelder.

Forumsfrihet

Kompetansen for Statens lønnsutvalg til å avgjøre saker fremgår av § 29 første ledd. Etter bestemmelsen kan part i en tvist ensidig bringe sak for utvalget, som avgjør tvisten med bindende virkning for tariffperioden. Ordlyden i § 29 annet ledd synes i utgangspunktet å gi anvisning på at partene står fritt til å velge hvilket forum tvister skal føres i.

I forarbeidene til tjenestetvistloven er forholdet mellom statens lønnsutvalg og bruk av særskilt nemnd kommentert, se særlig Ot.prp. nr.34 (1968-1969) s. 32. Uttalelsene taler i retning av at lovens forutsetning er at det kreves særskilt begrunnelse å føre sak for særskilt nemnd der Statens lønnsutvalg er kompetent til å avgjøre saken. Dette har også blitt langt til grunn i praksis.

Når spørsmål om hvilket forum en tvist skal føres for er noe avtalepartene selv synes å ha herredømme over, er de praktiske og rettslige konsekvenser av forutsetningen i forarbeidene og den praksis som eventuelt foreligger i samme retning, uklar.

Dette kan reise spørsmål om i hvor stor utstrekning partene kan tariffavtale hvilke forum tvister skal løses i, og om partene ved slik tariffavtale kan avgrense Statens lønnsutvalgs kompetanse til fordel for et alternativt tvisteløsningsorgan.

Adgang til å etablere andre permanente tvisteløsningsorganer ved tariffavtale

Bestemmelsen om særskilte nemnder i tjenestetvistloven § 27 synes etter ordlyden å gi anvisning på at særskilte nemnder opprettes ad hoc for den enkelte tvist. Dette i motsetning hva som gjelder Statens lønnsutvalg, som er et sentralt og permanent tvisteløsningsorgan.

Dette kan reise spørsmål om partene ved tariffavtale kan etablere faste særskilte nemnder, og hvilken kompetanse som eventuelt kan tillegges slike organ. Videre; om denne type særskilte nemnder må være sentrale.

Avtale om prosess ved uenighet om nemndssammensetningen

Tjenestetvistloven forutsetter at partene står fritt til å avgjøre sammensetningen i nemnd etter § 27. Loven regulerer kun tilfeller der partene ikke kommer til enighet, og fastsetter at Riksmekleren avgjør sammensetningen med bindende virkning for partene.

Avtale om løsning av uenighet kan på den ene siden betraktes som at partene er enige om prosessen med valg av nemndas sammensetning, jf. § 27 annet ledd motsetningsvis. Alternativt som et inngrep i lovens normalregel om riksmeklers kompetanse etter bestemmelsen.

Dette kan reise spørsmål om partene kan avtale at andre enn riksmekleren skal avgjøre spørsmål om tvisteløsningsmekanismens sammensetning ved uenighet mellom partene.

Tvistegjenstand

I dag er virkningen av at sak om lønnsendringer fremmes for Statens lønnsutvalg, at en ikke kan iverksette uomtvistede krav som har blitt behandlet i samme forhandling. Dette gjelder uavhengig av om det er sammenheng mellom de ulike kravene. Bakgrunnen for reguleringen er at Statens lønnsutvalg/tvisteløser skal ha mulighet til å omfordele. I praksis har en imidlertid utvist en viss varsomhet med å nytte denne adgangen. Det kan også stilles spørsmål ved om det av hensyn til en effektiv forhandlingsordning, bør være adgang til å avgrense virkningene av at sak er reist. Dette kan imidlertid krysses av hensynet til en effektiv og reell tvistebehandling.

Dette kan reise spørsmål om tjenestetvistloven begrenser partenes adgang til å begrense kompetansen til Statens lønnsutvalg eller annen tvisteløser slik at det bare er omtvistede krav som omfattes av tvisten.

3. Avgrensning

Utredningen skal ikke belyse komparativ rett, og heller ikke angi rettstilstanden på andre tariffområder utover det som er nødvendig for å belyse hovedproblemstillingen.

Utredningen skal heller ikke vurdere økonomiske og administrative konsekvenser.

4. Andre forhold

Behov for presisering eller nærmere avklaring av mandatet tas opp med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som vil avklare dette med hovedsammenslutningene i staten.

For øvrig står utreder fritt med hensyn til hvordan oppdraget gjennomføres.

Utredningen skal leveres senest 30. november.