

Lokale forhandlinger - HTA kapittel 3 og 5

Felles anbefaling fra KS og Akademikerne om lokale forhandlinger

Formål

Formålet med denne felles anbefalingen fra KS og Akademikerne kommune er at de lokale parter oppfordres til å bli enige om det økonomiske grunnlaget ved de lokale forhandlingene etter hovedtariffavtalen kapittel 3.4 og 5.1. Vi forventer denne anbefalingen vil redusere antall forhandlingsbrudd og at det blir gjennomført reelle forhandlinger basert på en lik forståelse av de økonomiske forutsetningene.

Innledning og bakgrunn

Lønnsoppgjørene i 2020 ble sterkt preget av pandemien. Etter mekling mellom KS og Akademikerne Kommune i oktober 2020 ble partene enige om at den spesielle økonomiske situasjonen og inntektspolitisk ansvarlighet tilsa at frontfagsrammen på 1,7 % også måtte legges til grunn ved de årlige lokale forhandlingene etter HTA kapittel 3 og 5 i 2020.

KS og Akademikerne Kommune konstaterer at det ble uvanlig mange brudd (om lag 120) i de årlige lokale forhandlingene etter kapittel 3 og 5 i 2020. De sentrale parter er kjent med at det ble ressurskrevende for de lokale partene å håndtere dette, både under selve forhandlingene og den påfølgende nemndsprosessen. Forhandlingsbruddene skyldtes i de fleste tilfeller uenighet om de økonomiske forutsetningene og en opplevelse fra organisasjonenes side om at forhandlingene ikke var reelle.

Samlet sett ble det brukt mye ressurser på behandlingen av forhandlingsbruddene. En ressursbruk som i ettertid vurderes til ikke å være hensiktsmessig, gitt pandemien og den begrensede økonomiske rammen i 2020.

Om lag 12 % av arbeidstakerne er omfattet av kapitlene 3 og 5. Deres andel av samlet lønnsmasse i KS-området utgjør ca. 18 %. Kapittel 3 og 5 ble avtalt i hovedoppgjøret pr. 1.5.2002. Akademikerne Kommune og KS hadde i dette lønnsoppgjøret felles interesser av å etablere et lønnsystem med kun lokal lønnsdannelse for en rekke lederstillinger og akademikere. Kommunene/fylkeskommunene er gjennomgående fornøyd med et system med kun lokal lønnsdannelse for ledere og akademikergruppene. Disse har en kompetanse som kan være konkurranseutsatt, hvor lokal lønnsdannelse gir arbeidsgiver et handlingsrom i konkurransen om denne kompetansen.

Lønnsstatistikken viser at siden kapittel 3.4 og 5 ble etablert har lønnsveksten vært høyere enn i kapittel 4 i omtrent alle år. I årene fra 2004 til 2019 har årslønnsveksten i snitt vært 0,8 prosentpoeng høyere i kapittel 5 enn i kapittel 4. Se nærmere omtale nedenfor.

Generelle anbefalinger

KS og Akademikerne Kommune anbefaler at de lokale partene blir enige om en felles forståelse av de viktigste forhandlingsøkonomiske begrepene; som overheng, lønnsglidning, datotillegg og årslønnsvekst. En felles forståelse av disse begrepene, og hvordan tallene eventuelt skal brukes i de lokale forhandlingene, vil bidra til en bedre forhandlingsprosess. En enighet om tall og størrelser bør søkes løst i drøftingsmøte(r).

Generelt bør det gjøres skjønsmessige vurderinger av hva som er rimelig lønnsutvikling for arbeidstakerne som har vært ansatt siste år. Men naturligvis basert på kommunens lønnspolitikk og det som ellers følger av hovedtariffavtalen. Det partene «måles på» i lokale forhandlinger er om man blir enige eller ikke. Strengt tatt er det ikke avgjørende å vite hvordan man har kommet frem til forhandlingsresultatet så lenge partene er enige om en forhandlingsløsning på x,x % per dato. Som vi omtaler nedenfor, bør likevel partene være enige om valg av forhandlingsmodell (datolønnsvirkning eller årslønnsvirkning). For arbeidsgiver er det viktig i budsjettssammenheng å kunne kostnadsberegne den reelle lønnsveksten fra ett budsjettår til det andre. Derfor bør arbeidsgiver likevel kjenne til budsjettvirkningen av overheng, lønnsglidning og årsvirkningen av lønnstillegg gitt per dato, gitt for eksempel 1.5.

Når det gjelder lønnsglidningen er det dessuten viktig å ha en bevissthet om hva som bidrar til dette for å kunne gjøre en kvalifisert og skjønsmessig vurdering om og hvordan dette elementet eventuelt skal vektas/hensyntas i de årlige lokale forhandlingene.

Partene lokalt bør tilstrebe enighet om hvilken modell (se nedenfor) det skal forhandles etter, og rådet vårt er å holde seg til samme modell over tid. Dette skaper forutsigbarhet og styrker tillitsforholdet mellom partene. KS og Akademikerne Kommune vil derfor særlig minne om vedlegg 3 i HTA – Retningslinjer for lokale forhandlinger – God forhandlingsskikk. Det er viktig å bruke dette lønnspolitiske drøftingsmøtet for å legge grunnlaget for konstruktive og reelle forhandlinger. Partene minner også om den selvstendige drøftingsbestemmelsen om rekrutteringsutfordringer, HTA. kap. 3.2, 3. ledd, som er ny fra 1.5.2018.

To mulige modeller for lokale forhandlinger

De årlige lokale forhandlingene skal ta utgangspunkt i kommunens/fylkeskommunens situasjon og handlingsrom slik det framgår av HTA kap. 3.4.0 nr. 4 og kap. 5.1, 2 ledd: *«Forhandlingene gjennomføres innenfor en økonomisk ramme som tar hensyn til kommuneøkonomien, kommunen, fylkeskommunen, virksomhetens og bedriftens totale situasjon, herunder økonomi og krav til effektivitet samt lønnsutviklingen i KS-området og andre sammenlignbare tariffområder.»*

Under er det beskrevet to ulike forhandlingsøkonomiske modeller for lokale forhandlinger som partene lokalt kan bruke. Valg av modell kan gi ulik lønnsvekst for ett enkelt år, men over tid vil lønnsutviklingen bli lik uavhengig av hvilken modell partene blir enige om å bruke. Uavhengig av valg av modell bør de lokale parter være klar over at det i løpet av et år ofte blir gitt lønnstillegg utenom de årlige lokale forhandlingene. Slike tillegg bidrar til lønnsvekst og defineres som lønnsglidning. Dersom det ikke tas høyde for dette kan lønnsveksten i kapittel 3 og 5 bli høyere enn den lønnsveksten partene blir enige om under de årlige lokale forhandlingene.

Analyser KS har gjort viser at merlønnsveksten i kapittel 3 og 5, i forhold til kapittel 4, i hovedsak skyldes lønnsglidning, det vil si lønnsvekst som skjer utenom de årlige lønnsforhandlingene.

Modell 1 – Forhandle om datolønnsvekst

Det vil si å forhandle om én prosentsats for lønnstillegg fra et angitt virkningstidspunkt. Dato lønnsvirkning betyr at resultatet partene blir enige om i lokale forhandlinger, gjelder fra en gitt dato, f.eks. fra 1. mai. I denne modellen forhandler partene kun om hva størrelsen på denne prosentsatsen skal være, og forholder seg ikke til beregning av overheng i selve forhandlingene.

Overhenget

Den er også mulig å ikke beregne overhenget. Dette kan også være enklere for kommunene å forholde seg til. Statistikken viser at mange kommuner allerede har en slik tilnærming. Dersom dette gjøres vil årslønnsveksten i kapittel 4 og kapittel 5 kunne bli ganske ulik for ett enkelt år, men over tid vil lønnsveksten mellom kapitlene jevnes ut/bli likere, forutsatt at arbeidsgiver legger til grunn resultatet i kapittel 4-forhandlingene.

Eksempel:

I en kommune er det enighet om at rammen fra kapittel 4 skal legges til grunn for lønnstillegg i kapittel 5. Rammen i kapittel 4 er 2,7 %. I tillegg er man enige om at glidningsanslaget i kapittel 4 også skal brukes som anslag i kapittel 5. Lønnstillegg i kapittel 5 per 1. mai blir da $2,7 - 0,3 = 2,4$ %.

Modell 2 – Forhandle om årslønnsvekst

Dersom partene lokalt velger å forhandle ut fra modellen om årslønnsvekst, altså ut fra hvilken effekt resultatet av lønnsforhandlingene skal ha på virksomhetens årlige budsjett, må partene også diskutere overheng som del av forhandlingene.

Eksempel:

*I en kommune er det enighet om at rammen fra kapittel 4 skal legges til grunn for lønnstillegg i kapittel 4. Rammen i kapittel 4 er 2,7 %. I kommunen er det beregnet at overhenget i kapittel 5 er 0,3 %. I tillegg er man enige om at glidningsanslaget i kapittel 4 også skal brukes som anslag i kapittel 5. Rest å forhandle om blir da: $2,7 - 0,3 - 0,3 = 2,1$ %. Men denne satsen gjelder kun dersom tillegg gis pr 1. januar. Dersom tillegg gis pr 1. mai, må satsen justeres opp med antall måneder det er igjen av året, slik at tillegg blir $2,1 * 12/8 = 3,15$ %.*

Dersom partene lokalt velger å bruke årslønnsvekstmodellen, råder KS og Akademikerne Kommune de lokale partene om å finne en felles tilnærming til om og hvordan overheng og lønnsglidning skal brukes i lokale forhandlinger. Det bør tilstrebes enighet om hvilken betydning dette eventuelt skal få for den disponible forhandlingsøkonomien (hva som er faktisk lønnstillegg pr dato, f.eks. 1.5). Arbeidstakerorganisasjonene i Akademikerne Kommune er som regel opptatt av datotilleggets størrelse i kapittel 3 og 5, hvor den avtalte rammen/årslønnsveksten i kapittel 4 gjerne minst legges til grunn for lønnskravet.

Felles begrepsforståelse - Datotillegg eller årslønnsvekst

Dette er ment som en illustrasjon på hvor viktig det er å forstå og bruke begrepene likt. Det kan få store utslag og kan «forstyrre» forhandlingene dersom partene tror de forhandler om samme tall, men egentlig ikke gjør det.

Det viktigste er å vite hva tallet for er tilbud og krav faktisk betyr. Forhandler man om (1) en årslønnsvekstramme, eller (2) et datotillegg, det vil si et prosenttillegg gitt på en angitt dato?

Dersom man forhandler om en årslønnsvekstramme innebærer det at man forhandler om tillegg som, inkludert overheng og glidning, skal bli et bestemt tall, for eksempel 2,7 %. Det vil altså si overheng + glidning + lønnstillegg = 2,7 %.

Dersom man forhandler om et datotillegg, forhandler man kun om hvilket tillegg som skal gis ved en gitt dato. Altså hva skal hver enkelt arbeidstaker få i lønnstillegg per 1. mai (eller en annen dato).

Dersom tilbud og krav gis som tillegg pr. 1.5 er dette et såkalt datotillegg. Det kan oppstå misforståelser dersom kommunen i sin kommunikasjon bruker begrepet «årslønnsvekst» (ved for eksempel ved å legge resultatet i kapittel 4 til grunn – som er et årslønnsvekst-tall), og legger dette til grunn ved tilbud som gis per 1.5 (datotillegg). På samme måte kan arbeidsgiver misforstå et krav fra organisasjonene dersom kravet fremsettes som årslønnsvekst, men gitt per 1.5.

Eksempel:

Et datotillegg på 3 % har en årslønnsvirkning (budsjettvirkning) på 2 %, gitt at lønnstillegget gis per 1. mai (framkommer slik: $3 \cdot 8/12 = 2$ %).

Eksempel:

Organisasjonens krav angitt som årslønnsvekst = 2,7 %. Tillegget kreves gitt per 1.5. Dette er da et datotillegg på $2,7 \cdot 12/8 = 4,05$ %.

Det er derfor viktig at partene har samme forståelse av disse begrepene og bruker dette likt. Det er viktig å holde seg én modell og én forståelse om hvilken størrelse dere forhandler om. Dersom for eksempel arbeidsgiver forstår «2,7 som per 1.5», kan dette føre til en unødvendig uenighet om grunnlagstallene.

Lønnsglidning og bruken av dette

Lokale parter bør bli enige om hva et glidningsanslag bør være, og hvordan det skal beregnes. Et naturlig utgangspunkt er å beregne et glidningsanslag basert på historisk glidning i kommunen. Glidning i en kommune kan variere mye fra år til år, og være alt fra mange prosent til å være negativ, dersom det har vært utskiftninger av ansatte. Et glidningsanslag bør ta hensyn til slike variasjoner. En bør derfor se på glidning over flere år, og beregne et glidningsanslag ut fra det. Sentralt beregnes glidningsanslaget i kapittel 4 som et gjennomsnitt av siste tre års glidning.

I mindre kommuner er det ikke nødvendigvis glidning hvert år. Dette kan gi inntrykk av at det ikke er glidning i kommunen. Men sett over flere år vil det være glidning, og hvis dette ikke tas hensyn til vil lønnsveksten over tid bli høyere enn det man anslår under forhandlingene. Det er derfor viktig å ikke kun se på siste års glidning, men se det over flere år.

Det er også mulig å ta utgangspunkt i anslaget fra kapittel 4. Tillegg for ansiennitet bidrar noe til lønnsglidningen i kapittel 4. Arbeidstakere i kapittel 3 og 5 er ikke «garantert» den samme glidningen gjennom ansiennitetstillegg. På tross av dette viser analyser KS har gjort at glidningen i kapittel 3 og 5 likevel er høyere enn i kapittel 4. Å bruke glidningsanslaget fra kapittel 4 vil dermed *ikke* gi et for høyt anslag sett over flere år.

Dersom partene lokalt velger å benytte et anslag på glidning som er basert på historisk glidning i kommunen, må det gjøres en skjønnsmessig vurdering av hva som skal, og hva som ikke skal, inngå i glidningsanslaget:

- Hvis arbeidsgiver gir tilbud om høyere lønn med grunnlag i å rekruttere og beholde ansatte, eller ved interne opprykk (ny stilling/økt ansvar) er dette noen som fører til glidning. Partene bør bli enige om hvordan glidning forårsaket av dette skal påvirke de lokale lønnsoppgjørene.

- Utskiftninger av ansatte i forhandlingsområdet kan trekke glidningen både opp og ned. Partene lokalt bør være enige om slike endringer skal regnes med eller ikke. Men det er viktig at det gjøres likt fra år til år.

Det skal beregnes overheng av den lønnsglidningen som partene lokalt er enige om at inngår som en del av lokale lønnsoppgjør.

Eksempel på en problemstilling:

I en kommune som har ansatt en lege med høy årslønn vil denne ene ansettelsen kunne trekke opp lønnsveksten for kapitlet med flere prosentpoeng. Dette vil føre til et høyt overheng, som isolert sett reduserer det disponible handlingsrommet i de lokale forhandlingene. Det kan også gå andre veien. Hvis den samme legen slutter i kommunen kan det trekke ned lønnsveksten, og følgelig også overhenget. Dette kan øke den disponible rammen vesentlig. Det kan derfor problematiseres om det er riktig at de andre ansatte i kommunen skal få enten lave eller høye lønnstillegg fordi det har skjedd en strukturell endring i kommunen som har trukket lønnsveksten opp eller ned? Hvis det utelukkende er kommuneøkonomien det legges vekt på, skal legen inngå i beregningen. Hvis det derimot også skal legges vekt på hva som vil oppfattes som rimelig og rettferdig for øvrige de ansatte og i henhold til lønnspolitikken, bør legen trekkes ut av beregningen.

Utfordringer ved å beregne nøkkeltall på lokalt nivå

På nasjonalt nivå er det uproblematisk å beregne størrelser som årslønnsvekst, overheng og glidning. Innenfor hvert lønnskapittel i KS-området er det mange tusen ansatte. Jo flere ansatte, jo mindre vil spesielle og strukturelle forhold synes i lønnsstatistikken. I sentrale forhandlinger er det i praksis en forhandling om hva budsjettkostnaden for kommunene skal bli. På kommunenivå, og særlig i små kommuner med liten lønnsmasse i kapittel 3 og 5, kan det derimot bli problematisk å gjøre slike beregninger. Som en del av kommunens forberedelser til forhandlingene, og for å vite budsjettvirkningen av lønnsoppgjøret, bør likevel kommunen selv beregne relevante nøkkeltall som årslønnsvekst, overheng og glidning.

PAI-analyser viser at det bare unntaksvis er nøyaktig de samme ansatte to etterfølgende år i en kommune i kapittel 5. Samtidig er det få ansatte i kapittel 5 i de aller fleste kommuner. Omtrent samtlige kommuner møter dermed årlig på utfordringer med hvem som skal inngå i beregningene.

Ved beregning av nøkkeltall skal i utgangspunktet alle som har vært ansatt det siste året inngå i beregningene. For KS-området samlet betyr dette at lønnsvekst beregnes av alle som var ansatt i 2019, og sammenlignes med alle som var ansatt i 2020. Utskiftninger av ansatte trekker lønnsveksten enten noe opp eller noe ned, men typisk ikke mer enn 0,1 prosentpoeng den ene eller andre veien.

I en enkelt kommune i kapittel 3 eller 5 er det derimot ofte få ansatte. Utskiftninger av ansatte kan dermed påvirke lønnsveksten betydelig.

Det er ikke bare gjennomtrekk eller stillingsopprykk som skaper utfordringer knyttet til hvem som bør inngå i beregningene. PAI-statistikken viser at det også gis tillegg i forbindelse med omorganisering, overføring til kapittel 3.4.3, kommunesammenslåinger, eller av andre grunner. Med mindre det er mange ansatte i kommunen i kapittel 3 og 5, kan dette bidra til å trekke opp lønnsveksten, og følgelig også overhenget. Det er forståelig at det kan bli uro dersom en lav lønnsvekst for noen skyldes at andre innen forhandlingskapitlet fikk, av ulike årsaker, et høyt lønnstillegg året før. Men det sammen gjelder imidlertid også i kapittel 4.

Å beregne nøkkeltall lokalt er med andre ord problematisk fordi bare små strukturelle endringer påvirker tallene markant, og at det derfor ikke er gitt hvem som skal inngå i beregningene. Det er derfor viktig at partene lokalt tar en skjønsmessig vurdering av hva som er rimelig at skal inngå i beregningene, og hva som bør utelates fra beregningene.

Generelle vurderinger om lønnsglidning og overheng i kapittel 3 og 5-forhandlingene

Ved beregning av lønnsglidning for hele KS-området samlet, er lønnstillegg ved de årlige lokale forhandlingene i kapittel 3 og 5 definert som glidning. Hvis det legges til grunn at lønnstillegg gitt ved de årlige lokale forhandlingene i kapittel 3.4 og 5 er «tariff tillegg», og alle andre lønnstillegg er glidning, er det mulig å estimere glidningen også innenfor disse kapitlene. Glidning er dermed definert som alt som påvirker lønnsveksten bortsett fra lønnstillegg ved de årlige lokale forhandlingene. Gitt denne forutsetning viser PAI-statistikken at over 1000 personer hvert år siden 2005 har fått lønnstillegg utenom de årlige lokale forhandlingene. PAI-statistikk og oppdrag KS har gjort for kommunene, viser at årlig glidning i kapittel 3 og 5 er om lag 0,5 %. Dette er hovedforklaringen til merlønnsveksten i kapittel 3 og 5.

Det er viktig at kommunene er klar over dette, og at selv om lønnstillegg i kapittel 3 og 5 alltid følger rammen fra kapittel 4, vil lønnsveksten i kapittel 3 og 5 over tid blir høyere enn i kapittel 4. Nettopp fordi det skjer lønnsendringer også utenom de årlige lokale forhandlingene.