

Kristine Nergaard

Før lønnsoppgjøret 2018

Analyse av tema og
problemstillinger

Fafo-notat

2018:05

Kristine Nergaard

Før lønnsoppgjøret 2018

Analyse av tema og problemstillinger

Fafo-notat 2018:05

© Fafo 2018

ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
Innledning	5
Valg av oppgjørsform	7
Lønnsøkning etter tre magre år.....	9
De vanskelige pensjonsspørsmålene.....	12
Lønn og lønnssystem i offentlig sektor.....	17
Nøtt for partene i frontfaget: «arbeid utenfor bedrift» og etterdønningene etter verftssaken.....	20
Arbeidskonflikter eller enighet?	22

Forord

I dette notatet¹ gir vi en analyse av hva man kan forvente vil skje i lønnsoppgjøret 2018. Formålet er å gi et overblikk over de kommende lønnsforhandlingene i privat og offentlig sektor, med særlig vekt på hvilke saker og problemstillinger som vil prege vårenes forhandlinger. Notatet er ferdigstilt 15. februar 2018 og er basert på hva vi så langt vet om krav, tema og framdrift.

Notatet er utarbeidet i forbindelse med at Fafo fra 2018 og framover vil følge lønnsoppgjørene med analyser og løpende oppdateringer av hva som skjer i forhandlingene. Sakene vil bli publisert på en egen nettside: www.lonnsoppgjoret.no, og målet er at denne nettsiden ikke bare skal gi oppdatert informasjon om årets lønnsoppgjør, men også bidra til at man i årene framover lett kan finne opplysninger om tidligere års forhandlinger. Arbeidet er en del av prosjektet Kollektive aktører og reguleringer, og det finansieres av Arbeids- og sosialdepartementet.

Oslo, 15. februar 2018

Kristine Nergaard

¹ Takk til Fafo-kolleger Jon M. Hippe, Bård Jordfald og Kristin Alsos for innspill og kommentarer.

Innledning

Lønnsoppgjøret i 2018 er et hovedoppgjør, noe som innebærer at de aller fleste norske landsdekkende tariffavtalene skal reforhandles. I motsetning til såkalte mellomoppgjør vil forhandlingene omfatte også andre tema enn lønn. Alle bestemmelsene i overenskomstene kan i prinsippet forhandles om, og partene kan dessuten bli enige om å regulere tema som ikke har vært regulert tidligere.

Hovedoppgjøret 2018 inneholder mange spenningsmomenter. Avtalene skal reforhandles etter en periode med resultater som gir lav lønnsvekst og reallønnsnedgang for mange. Når konjunktorene nå igjen peker oppover, vil arbeidstakerne også kreve økt kjøpekraft. Partene må dermed balansere forventningene om merkbare lønnstillegg mot et ønske om å bevare eksportindustriens konkurransekraft. Her blir resultatet i det såkalte frontfaget viktig for hva som kan oppnås i øvrige deler av arbeidslivet.

Pensjons spørsmål vil prege forhandlingene både i privat og offentlig sektor i 2018. Pensjon er et krevende tema i en lønnsforhandling. Resultatene får store konsekvenser for inntekter og kostnader i mange år framover. I tillegg er pensjonsordninger og endringer av disse kompliserte rent teknisk, og mange av endringene vil kreve statlig bistand i form av lovendringer, eventuelt også aksept for økte pensjonskostnader for staten. Det hele kompliseres ytterligere av at det er vanskelig å kompromisere om prinsippsspørsmål, som spørsmål om pensjon ofte blir, for eksempel ja eller nei til tariffavtale, avvikle eller ikke avvikle en pensjonsordning m.m.

Lønnsoppgjøret vil også omhandle andre tema. I forhandlingene om industrioverenskomsten må partene finne løsninger på flere spørsmål som særlig angår lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere. I staten skal partene ha på plass et nytt lønnsystem. Problemstillingen med nytt lønnsystem blir ikke enklere av at man i 2016 fikk to forskjellige tariffavtaler i staten, én for arbeidstakere som er organisert i forbund i Akademikerne, og én for øvrige ansatte.

Det har vært en viss spenning knyttet til oppgjørsform, det vil si om LO ønsker å reforhandle sine avtaler med NHO samlet (samordnet) eller én for én (forbundsvis). Pensjonsproblematikken kunne i seg selv talt for et samordnet oppgjør, men sannsynlighetene er store for at det blir et forbundsvis oppgjør, siden LOs største forbund i privat sektor – Fellesforbundet – har vedtatt at de vil gå inn for et forbundsvis oppgjør.

Forhandlingene i privat sektor starter opp i midten av mars, med overrekkelse av krav. Hvis forhandlingene følger planen, vil et eventuelt brudd i forhandlingene i frontfaget skje før påske, med meklingsinnspurt fram til 7. april. I offentlig sektor har partene tiden fram til 30. april for å komme fram til en forhandlingsløsning, mens mekling finner sted i mai. De aller fleste forhandlingene vil være avsluttet før sommerferien, selv om noen områder skyves over til høsten.

Siden lønnsoppgjøret i 2018 er et hovedoppgjør, skal de fleste resultatene ut til uravstemning blant medlemmene i de aktuelle organisasjonene før de vedtas. Organisasjonene har dermed press på seg for å komme fram til løsninger som får oppslutning blant medlemmene.

Som vanlig i et hovedoppgjør vil mange forhandlinger gå til mekling, og enkelte reforhandlinger vil sannsynligvis ende i arbeidskonflikt.

Valg av oppgjørsform

Det er to hovedmodeller for hvordan et hovedoppgjør i privat sektor kan gjennomføres; samordnet eller forbundsvis. I praksis betegner dette måten tariffavtalene mellom LO/forbundene og NHO/landsforeningene reforhandles på. I et samordnet lønnsoppgjør forhandles disse under ett, forhandlingene ledes av hovedorganisasjonene (LO/NHO), og resultatet godtas eller forkastes gjennom en felles uravstemning. I et forbundsvist oppgjør forhandles tariffavtalene separat, og avstemningene skjer også separat. I tråd med frontfagsmodellene forhandler partene i industrien – Norsk Industri og Fellesforbundet – først, og de øvrige områdene avventer enigheten i frontfaget før de kommer til enighet på sitt område. Uavhengig av oppgjørsform har LO og NHO en viktig koordinerende funksjon i et hovedoppgjør, ikke minst i de første forhandlingene (frontfaget), der resultatet får stor betydning for påfølgende tariffområder.

Mens ulike varianter av samordnede lønnsoppgjør var vanlig for noen tiår siden, er forbundsvis oppgjør nå det vanlige ved hovedoppgjørene. Det er særlig når partene skal forhandle om større, nasjonale reformer at det er aktuelt å gjøre dette i samordnede oppgjør. Forrige gang vi hadde et samordnet hovedoppgjør var i 2008, da AFP-ordningen ble endret for å tilpasses den nye folketrygden. Det samme gjaldt lønnsoppgjøret i 2000, da en utvidelse av ferien fra 21 til 25 dager (5 uker) sto på dagsordenen.

Valg av oppgjørsform er regulert verken i lov eller hovedavtale, men tradisjonelt er det LOs besluttende organer som avgjør oppgjørsformen. I det senere er oppgjørsformen mellom LO og NHO også fulgt i andre forhandlinger i privat sektor (YS-NHO og tariffavtalene mellom LO/YS og Arbeidsgiverorganisasjonen Virke).

Når spørsmålet om oppgjørsform kommer på dagsordenen i 2018, skyldes det at det ble avtalt i 2008 at partene innen 2017 skulle evaluere AFP-ordningen. Dermed vil saken havne på forhandlingsbordet, og flere av LO-forbundene i privat sektor ønsker forbedringer i AFP-ordningen. I tillegg ønsker flere forbund forbedringer i regler for privat tjenestepensjon. Ved et samordnet oppgjør vil flere forbund være representert ved forhandlingsbordet i de forhandlingene der pensjonsspørsmålene avgjøres. I tillegg vil en eventuell arbeidskonflikt omfatte en rekke bransjer, og LO kan dermed utnytte sin samlede styrke i privat sektor.

Oppgjørsformen vedtas formelt av LOs representantskap, som er LOs høyeste myndighet mellom kongressene. Her møtes representanter fra alle LOs forbund. I forkant av lønnsoppgjøret i 2018 har flere forbund vedtak om at de ønsker et samordnet oppgjør. Dette gjelder Handel og Kontor, NNN og EL og IT. Det var derfor knyttet spenning til hvilken oppgjørsform Fellesforbundet ville gå inn for på sitt forbundsstyremøte i slutten av januar 2018. Siden Fellesforbundet 31. januar 2018 gikk inn for et forbundsvist oppgjør, peker mye i retning av at dette også blir den oppgjørsformen LO går inn for når dette avgjøres i slutten av februar. Så langt har ikke LO vedtatt samordnet oppgjør i de tilfeller hvor Fellesforbundet har ønsket at det blir forhandlet forbundsvist.

I motsetning til i 2016 har Fellesforbundets vedtak om et forbundsvist oppgjør ikke ført til kritikk innad i LO. Også i 2016 ønsket flere forbund et samordnet oppgjør for å tvinge fram forbedringer i tjenestepensjonen. Handel og Kontor – som har flertallet av sine medlemmer utenfor NHO-området – var blant de som klarest gikk inn for en samordning, og innad i LO fikk man en åpen strid om krav og oppgjørsform. Når vi i 2018 ikke ser tilsvarende reaksjoner, tyder dette på at man har kommet fram til en strategi gjennom de forberedende møtene i Inntektspolitisk utvalg. Dette utvalget er utpekt av LO-sekretariatet og består av forbundslederne for de største forbundene samt LOs leder og nestledere. Utvalget legger mye av LOs samlede strategi i forkant av lønnsoppgjøret. Gitt at det blir et forbundsvist oppgjør, vil det være drøftinger mellom hovedorganisasjonen i forkant av frontfagsoppgjøret omkring AFP/pensjonsspørsmålene.

Lønnsøkning etter tre magre år

Lønnsoppjøret i 2018 vil finne sted i en periode der konjunktorene peker oppover, og dermed føre til forventninger om lønnstillegg som gir en reallønnsvekst. LOs krav, som vedtas på representantskapsmøtet 27. februar 2018, vil som vanlig inneholde krav om kjøpekraftforbedring samt en lavlønns- og likelønnsprofil. Hvis lønnsoppjøret blir forbundsvist – noe mye taler for – vil forbundene også ha anledning til å fremme lønnskrav som er spesifikke for det enkelte tariffområdet. Dette kan være revisjoner i minstelønnsseter eller andre bestemmelser som gjelder for den enkelte tariffavtale. Om lag samtidig med LO – 27. og 28. februar – vedtar NHOs representantskapsmøte sine krav og sin forhandlingsstrategi.

Lønnsoppjøret 2018 kommer etter flere år med lav reallønnsutvikling. I 2016 ble det en reallønnsnedgang for første gang siden midten av 1980-tallet (- 1,8 prosent i henhold til Teknisk Beregningsutvalg, TBU). Norsk økonomi var i en nedgangskonjunktur på grunn av fallende oljepriser, og partene la i utgangspunktet opp til et nulloppløp: lønnsvekst om lag på nivå med prisstigningen. Høyere prisstigning enn forutsatt bidro imidlertid til en reallønnsnedgang. Lønnsoppjøret i 2015 var også moderat, med en reallønnsvekst på 0,7 prosentpoeng, og tallet for 2014 var om lag det samme. Perioden 2014 til 2016 er dermed kjennetegnet av en negativ reallønnsutvikling om vi ser de tre årene under ett.

Tallgrunnlaget som legges til grunn i lønnsoppjørene kommer først fram 26. februar. Da legger TBU fram sin første rapport i forkant av lønnsoppjøret 2018. Rapporten vil inneholde tall for lønnsutviklingen de siste årene innen de enkelte tariffområdene, tall for overheng (den delen av lønnsveksten for 2017 som slår inn på beregnet lønnsvekst i 2018) og tall for lønnsglidningen. Dette er de tallene som vil ligge til grunn for tariffforhandlingene, kombinert med mer detaljert statistikk som partene innen de ulike tariffområdene har tilgang til.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har allerede publisert de første tallene for årslønnsveksten i 2017 ([SSB Lønn, alle ansatte](#)) og anslår at lønnsveksten i gjennomsnitt var på 2,3 prosent fra 2016 til 2017. Prisstigningen, målt ved konsumprisindeksen (KPI), er anslått til 1,6 prosent for 2017. Det innebærer at det har vært en reallønnsoppgang i 2017. Rammen for lønnsoppjøret i 2017 var anslått til 2,4 prosent av NHO i forståelse med LO ([Vurderinger rundt rammen, mellomoppjøret 2017](#)).

	2017
Alle	2,3
Industri i alt	2,4
Operatører og håndverkere	2,7
Kommunal sektor	2,3
Statsforvaltningen	3,3

(omfatter lokale forhandlinger for to år)

SSBs tall tyder så langt på at en gruppe som de siste årene har hatt lavere lønnsvekst enn gjennomsnittet – industriarbeidere – er blant de gruppene som i 2017 har hatt en høyere lønnsvekst enn gjennomsnittet. Tallene peker også i retning av at funksjonærene i industrien har hatt en lavere lønnsvekst enn arbeiderne.

Hvis lønnstallene i TBU gir noenlunde samme bilde som SSBs årslønnsstatistikk, vil partene gå inn i lønnsoppgjøret 2018 uten større utfordringer knyttet til fjorårets ramme eller ulik lønnsvekst i hovedsektorene i økonomien. Dette betyr at privat og offentlig sektor har fått noenlunde samme lønnsvekst.

Lønnsoppgjørene i perioden 2015 til 2017 kan på mange måter betraktes som en suksess for den norske frontfagsmodellen og det som kan betegnes som en ansvarlig lønnsfastsettelse. Det ble i 2015 og 2016 ikke gitt generelle tillegg i LO/NHO-området, og tillegget per 2017 var moderat (0,50 kroner per time). Tilleggene som er kommet disse årene har dermed stort sett vært lavlønnstillegg til områder med lav gjennomsnittslønn eller tillegg gitt i lokale forhandlinger. Arbeidstakersiden unnlot også å kreve kompensasjon for reallønnsstapet i 2016. Sammen med en kraftig svekkelse av kronekursen har dette medført en betydelig bedring av norsk industris konkurransevne.

«Partene har bidratt til lav lønnsvekst selv om konsumprisveksten midlertidig har økt som følge av en svakere krone. Holden III-utvalget ga partene nyttig forståelse av mekanismene i økonomien gitt et stort og varig oljeprisfall. Oppfølgingen etter Holden III har vært god, og frontfagets normdannende rolle er fulgt opp.» *Cappelen-utvalget – referert i TBU 2017 (NOU 2017:10)*

Samtidig vil en konjunkturoppgang innebære at arbeidstakerorganisasjonene møter forventninger fra medlemmene om et bedre lønnsoppgjør i 2018 enn det man har hatt de siste årene. Det vil også være virksomheter som ikke har gitt lokale tillegg, eller bare gitt små tillegg, de siste årene. Det vil derfor ikke komme

som noen overraskelse om Fellesforbundet og de andre industriarbeiderforbundene ønsker et generelt tillegg som sikrer alle på overenskomsten en merkbar lønnsvekst.

Rammen for frontfaget, det vil s anslaget for samlet lønnsvekst for arbeidere og funksjonærer i industrien, legger klare føringer for hva andre tariffområder kan vente å oppnå. Rammen er ment å være en «norm», og erfaringene viser så langt at det er vanskelig å oppnå noe mer enn det som er gitt i frontfaget. Samtidig vil det være tariffområder der lønnsveksten har vært lavere, og der arbeidstakersiden vil argumentere for at dette gir større handlingsrom.

De vanskelige pensjonsspørsmålene

Pensjon vil bli et tema i flere av forhandlingene i 2018. Spørsmål knyttet til pensjon (tjenestepensjon og AFP) er kompliserte, og ulike løsninger har store konsekvenser for både arbeidstakere og arbeidsgivere i offentlig så vel som i privat sektor.

Særlig endringer i AFP-ordningen i privat sektor stiller partene overfor utfordringer. Svært ulike problemstillinger skal håndteres samtidig. Dels er det debatt om hvorvidt pensjonsnivået for «slitere» som må gå av ved 62 år er høyt nok, dels er det bekymringer knyttet til de mange som har vært dekket av AFP, men som likevel ikke får en pensjon (hullene), og dels er det spørsmål om hele ordningen skal bli mer rettighetsbasert, slik at ytelsens størrelse vil avhenge av medlemstid og opptjening. Disse problemstillingene treffer ulikt, avhengig av om bransjen og bedriften har mange unge arbeidstakere eller om arbeidstakerne fortsetter fram til avgangsalder. Det bidrar til at det kan være ulike syn internt hos partene etter hvilken medlemsmasse de ulike organisasjonene har.

Endringer i pensjonsordningene kan også kreve endringer i lovverket, og løsningene får langsiktige konsekvenser for så vel arbeidstakere og arbeidsgivere som for offentlige budsjetter i lang tid framover. Pensjonsspørsmålene innbyr dermed til ulike typer trepartsforlik. Staten kan for eksempel være interessert i å bidra til ordninger som gir et mer fleksibelt arbeidsmarked, ved at det blir lettere for arbeidstakere å skifte jobb uten at dette får konsekvenser for pensjonsrettighetene.

Man kan likevel spørre om ikke tiden begynner å bli knapp for å finne en helhetlig løsning på såpass kompliserte spørsmål. Et alternativ er derfor at partene blir enige om hoveddrammeverket for en reform, men der detaljene utredes i perioden fram til 2019. En annen mulighet er at AFP i privat sektor videreføres med kun minimale endringer, eventuelt med et statlig bidrag i form av en løsning for de som «uforskyldt faller utenfor».

Pensjonsspørsmål som kan komme opp i lønnsforhandlingene i 2018 er:

- AFP-ordningen i privat sektor og endringer i denne
- Tjenestepensjon i privat sektor inkludert pensjonsavsetninger fra første krone
- Reforhandling av tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor
- Spørsmål om felles AFP-ordning for privat og offentlig sektor

I tillegg kan spørsmål om tjenestepensjon dukke opp i forhandlingene på virksomhetsnivå innen Spekter-området og eventuelt i mindre tariffområder.

AFP-ordningen i privat sektor

AFP-ordningen i privat sektor vil stå på dagsordenen i lønnsoppgjøret i 2018. Dagens ordning ble forhandlet fram i 2008, med virkning fra 2011. En ny AFP var en avgjørende forutsetning for en bred enighet om pensjonsreformen, og den ga en ny avtalefestet alderspensjon tilpasset ny folketrygd. Mens AFP opprinnelig var en ordning for de som gikk av med pensjon tidlig, ble AFP fra 2011 en ordning som gir et livslangt pensjonstillegg til alle som omfattes av ordningen, uavhengig av når de tar ut pensjon. AFP-ordningen bidrar dermed til å oppmuntre til lengre yrkeskarrierer. Ordningen gjelder kun arbeidstakere i bedrifter som har AFP, det vil si bedrifter med tariffavtale.

Da AFP-ordningen ble reforhandlet i lønnsoppgjøret i 2008, ble det avtalt at ordningen skulle evalueres innen 2017. Partenes evaluering ble lagt fram 7. desember 2017. Selv om både LO og NHO ser utfordringer, er det enighet om at AFP-ordningen skal videreføres. Evalueringen viste blant annet at man hadde nådd målet om at eldre arbeidstakere skal stå lenger i jobb. Regjeringene har også signalisert støtte til en videreføring, men det understrekes i regjeringsplattformen (Solberg 2) at dette skal skje innen samme kostnadsramme som tidligere.

Selv om problematikken omkring AFP i privat sektor er langt mindre dramatisk enn ved lønnsoppgjøret i 2008, vil det komme krav knyttet til ordningen. For det første; arbeidstakerorganisasjonene er opptatt av «å tette hullene» i betydningen å sikre at arbeidstakere som har vært med i ordningen, ikke skal miste sin AFP fordi de bytter jobb til en bedrift uten tariffavtale, til offentlig sektor eller gjennom at bedriftene avvikles eller ikke lenger er dekket av tariffavtale. For det andre er LO-forbundene bekymret for at eldre arbeidstakere som benytter AFP for å slutte i arbeid ved 62 år, kommer dårlig ut økonomisk i betydningen at de ender opp med en pensjon som gir lave utbetalinger. Man ønsker derfor endringer som kommer de såkalte «sliterne» til gode, forstått som arbeidstakere som ikke orker å stå i arbeid fram til fylte 67 år. For det tredje ser arbeidstakersiden gjerne at ordningen i større grad ble rettighetsbasert, slik at medlemskap i enkelte perioder av yrkeskarrieren gir rett til utbetaling.

Arbeidsgiversiden er på sin side opptatt av at kostnadene til AFP-ordningen ikke skal øke. De vil også kunne ønske mer grunnleggende reformer i retning av en mer opptjeningsbasert ordning. I dag er AFP-ordningen særlig kostbar for virksomheter med en ung arbeidsstokk: alle betaler inn det samme, men det er stor forskjell i uttak i betydningen antall arbeidstakere i bransjen/bedriften som er i den alder at de får utbetalinger. NHO peker derfor på at AFP kan være et hinder for organisering og tegning av nye tariffavtaler. Den andre store arbeidsgiver-

organisasjonen i privat sektor – Virke – har uttalt at ordningen er utdatert og må endres.

At AFP blir et tema i tariffoppgjøret kunne talt for et samordnet lønnsoppgjør på samme måte som i 2008. Mye tyder likevel på at oppjøret i 2018 blir forbundsvist. Dette betyr uansett ikke at AFP ikke skal diskuteres mellom LO og NHO. I et intervju i Dagsnytt 18 1.2.2018 understreket både Fellesforbundets leder Jørn Eggum og Norsk Industris administrerende direktør Stein Lier Hansen at pensjon er et tema hvor hovedorganisasjonene må komme på banen. En mulighet er dermed at LO og NHO i forkant av forhandlingene kommer fram til en modell som så må forankres hos myndighetene. Et annet alternativ er at AFP-problematikken avklares gjennom et felles brev til statsministeren i forbindelse med meklingen i frontfaget.

En utfordring er imidlertid at det ikke er mye tid til å utrede modeller hvis man har ambisjoner om å få til en felles AFP-ordning for privat og offentlig sektor. Partene i offentlig sektor har satt 2. mars som en frist for å komme fram til en pensjonsløsning, mens lønnsforhandlingene i privat sektor er forventet å starte opp 12. eller 13. mars.

Tjenestepensjon fra første krone?

Det andre spørsmålet som er varslet som tema i lønnsoppgjøret i privat sektor, er forbedringer av tjenestepensjonsordningene. Tjenestepensjon i privat sektor er i hovedsak ikke tariffestet, men besluttet frivillig på den enkelte bedrift. Tidligere forsøk fra arbeidstakerorganisasjonene på å presse fram en avtalefesting gjennom lønnsoppgjørene, har ikke vunnet fram. Lønnsoppgjøret i 2018 tegner så langt ikke til å bli noen omkamp om en tariffesting av tjenestepensjon. Likevel kan det komme krav om å forbedre opptjeningsreglene for tjenestepensjon. Det kan skje ved tariffavtale, eller som en henvendelse til regjeringen om å endre dagens lovverk om tjenestepensjon og dermed også arbeidsgivers forpliktelser til innbetaling.

I 2016 kom flere spørsmål knyttet til tjenestepensjon på dagsordenen, og dette skapte til dels skarpe konflikter innad i LO – ikke minst mellom Fellesforbundet og Handel og Kontor i Norge. Ett av temaene – hvordan sikre at arbeidstakere som skifter jobb ikke ender opp med mange pensjonskapitalbevis som hver for seg er administrativt kostbare og dermed bidrar til å gi lavere pensjon – er langt på vei løst i tariffperioden. Regjeringen sendte i november 2017 ut et høringsutkast med forslag om individuell pensjonskonto, der tidligere rettigheter kunne flyttes med til ny arbeidsgiver. Dermed blir det ikke utstedt pensjonskapitalbevis. Bakgrunnen var en henvendelse fra Riksmekleren i forbindelse med meklingen i frontfaget i 2016, om at partene ønsket et lovarbeid med sikte på å modernisere pensjonsordningene i privat sektor.

LO-forbundene har også arbeidet med å samordne sine interesser når det gjelder andre pensjonskrav. Fellesforbundet og Handel og Kontor stilte seg bak konklusjonene i en utredning gjort av Fafo, som foreslo pensjon fra første krone. Dette betyr i praksis at også små stillinger skal gi opptjening til pensjon, noe de ikke gjør i dag. Denne enigheten gjenspeiles i det vi så langt vet om Fellesforbundets strategi for lønnsoppgjøret i 2018, der pensjon fra første krone og første jobb er blant kravene forbundet stiller. Går man for at dette skal skje ved lovendring, er spørsmålet derfor om det er mulig å oppnå dette uten det også støttes fra arbeidsgiversiden.

Offentlig sektor – lander man intensjonene fra pensjonsreformen?

Pensjon vil også være tema i offentlig sektor. Som i privat sektor, er dette saker som ble sendt videre fra oppgjøret 2016. Men her har pensjonsspørsmålene indirekte og direkte stått på dagsordenen siden 2009, da forhandlingene om tjenestepensjon og AFP langt på vei resulterte i en videreføring av eksisterende ordninger, der alle pensjonsytelser ses under ett når garantien på 66 prosent beregnes. Et svært viktig unntak var innføring av en levealdersjustering. Resultatet var at offentlig og privat sektor har ulike ordninger for tjenestepensjon og AFP. I offentlig sektor har arbeidstakerne såkalt ytelsesbaserte (brutto-)ordninger, som garanterer en viss prosent av sluttlønn etter 30 års medlemskap, korrigert for såkalt levealdersjustering. Ordningene gir ikke sterke incentiver for å stå lenger i arbeid. I tillegg kommer yngre arbeidstakere dårlig ut på grunn av levealdersjustering og små muligheter til å øke pensjonen ved å jobbe lenger. Det er derfor enighet mellom partene om behovet for endringer av tjenestepensjonsordningen i offentlig sektor, noe som også innebærer en omlegging AFP-ordningen.

Et første initiativ til en omlegging ble tatt sommeren 2015 i møter mellom arbeids- og sosialministeren og partene, og det ble enighet om å sette i gang et arbeid. I desember 2015 la en departemental arbeidsgruppe fram en utredning om offentlig tjenestepensjon ([Nye pensjonsordninger i offentlig sektor. Rapport fra en arbeidsgruppe](#)). Her beskrev man viktige utfordringer for pensjonssystemet i offentlig sektor ved en overgang til en privatlignende AFP og en såkalt påslagsmodell for tjenestepensjonene. Temaet skulle dermed på dagsordenen i hovedoppgjøret 2016.

Tjenestepensjon har ulik status i de offentlige tariffområdene. I KS-området er dette et forhandlingstema, i Oslo kommune et drøftingstema, i staten er dette regulert i lovverket, men med lang tradisjon for å komme fram til enighet mellom partene. I praksis vil en omlegging av de offentlige tjenestepensjonene skje i dialog med arbeidstakerorganisasjonene og i form av en felles reform for alle de offentlige tariffområdene.

I kommunesektoren (KS-området) ble det i 2016 enighet om at spørsmål om tjenstepensjon skulle utredes mellom partene i tariffperioden. Dette ville også innebære at man måtte diskutere AFP-ordningen, siden disse er nært knyttet sammen i offentlig sektor. En eventuell enighet skulle så tas inn i lønnsoppgjøret i 2017, med mulighet for å sende dette ut på uravstemning. Dette var samme modell som ble brukt i lønnsoppgjøret i 2009, da AFP og andre pensjonsspørsmål sto på sakskartet. I staten kom man derimot ikke fram til noen enighet om å diskutere pensjon i tariffperioden. Arbeidsgiver argumenterte for at dette ikke er et forhandlingstema i staten og ønsket derfor ikke å nedsette noe partssammensatt utvalg. Pensjonsspørsmålene ble derfor mer eller mindre stilt i bero, siden det ikke er mulig å komme fram til noen løsning uten at både stat og kommune er med.

I desember 2017 ble kjent at partene på ny hadde tatt opp arbeidet med pensjonsspørsmål i offentlig sektor og at de hadde gitt seg selv en frist til 1. mars for å komme fram til en løsning. En første milepæl var å bli enige om hvordan pensjonsspørsmålene skal behandles inn mot lønnsoppgjøret i 2018, siden tjenstepensjon har ulik status i de relevante tariffområdene. Den 5. februar 2018 ble det klart at partene var enige om prosedyre for videre framdrift, blant annet at resultatet kan inngå i uravstemning for oppgjøret ([Ny tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor](#)). Kommunal- og moderniseringsministeren, som har ansvar for statens arbeidsgiverfunksjon, har også sagt at hun ikke vil sende noe forslag til Stortinget som partene i staten ikke anbefaler. Dermed har man gått rundt problemstillingen om endringer av statens tjenstepensjon skal være tema for forhandlinger eller ikke.

En ny pensjonsordning skal bygge på prinsippene fra den rapporten som ble lagt fram i desember 2015 (se ovenfor), det vil si en endring til en påslagsmodell. Det er likevel mange tema som ikke er avklart, blant annet om man skal videreføre AFP som en egen ordning, eller om AFP skal integreres i tjenstepensjonen.

Hvis man kommer fram til en ny tjenstepensjon for offentlig sektor der AFP videreføres, men i en annen form enn i dag, kan dette også gjøre det lettere å få til en felles eller samkjørt AFP-ordning for privat og offentlig sektor som innebærer at arbeidstakere ikke mister sine rettigheter ved å gå fra privat til offentlig sektor, eller motsatt. En slik løsning vil også bidra til å redusere antall arbeidstakere som taper AFP-rettigheter i sine siste arbeidsår. Spørsmålet om tjenstepensjon i offentlig sektor er imidlertid krevende. Ikke bare skal man nå fram til en enighet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, men man må også finne ordninger som kan aksepteres av arbeidstakere, arbeidsgivere og fagforbund med ulike interesser og ulike arbeidstakergrupper.

Lønn og lønnsystem i offentlig sektor

Den økonomiske rammen fra frontfaget legger sterke føringer på hva som kan oppnås i lønnsforhandlingene i offentlig sektor i betydningen at løsningen i frontfaget er en øvre grense for resultatet i offentlig sektor. Dette har opp gjennom tidene skapt misnøye blant arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor, som mente at rammetenkningen innebar at de aldri fikk muligheter til å kompensere for «etterslep» på grunn av høyere lønnsglidning i privat sektor enn forutsatt, eller rette opp skjevheter i lønnsnivået. I løpet av 2000-tallet har man grepet fatt i en del av spenningene mellom privat og offentlig sektor. Noen av de største innvendingene fra offentlig sektor er løst, i og med at frontfagsrammen nå omfatter både arbeidere og funksjonærer («den utvidede frontfagsmodellen»), og ved at rammen kommuniseres klart og tydelig (fra 2014 og framover). Lav lønnsvekst i privat sektor har også innebåret at rammen fra frontfaget har truffet godt fra 2014 og framover. I den grad det har vært avvik de siste årene, har offentlig sektor hatt noe høyere lønnsvekst enn frontfaget. Forhandlingene i offentlig sektor har derfor gått fra diskusjoner om ramme og etterslep, til å dreie seg om profil, fordeling av rammen på sentrale og lokale tillegg, og utforming av lønnsystemene.

Dette betyr imidlertid ikke at lønnsforhandlingene i offentlig sektor er enkle. Det er fortsatt uenigheter om hvor mye av lønnstilleggene som skal gis som henholdsvis generelle og lokale tillegg. Arbeidsgiversiden i så vel statlig som kommunal sektor har ønsket en mer desentralisert lønnsdannelse enn det flertallet av arbeidstakerorganisasjonene gjør. Én av de fire hovedsammenslutningene – Akademikerne – har også ønsket en mer desentralisert lønnsdannelse enn de øvrige arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor.

I staten førte uenigheten mellom hovedorganisasjonene til en splittelse av hovedtariffavtalen i 2016. Det er nå for første gang to ulike hovedtariffavtaler i staten, og lønn og lønnstillegg fastsettes med utgangspunkt i hvor arbeidstakeren er organisert. I 2018 vil statens lønnsystem igjen stå på dagsordenen i forhandlingene. Skal staten fortsette med to hovedtariffavtaler slik det har vært fra 2016? Får man kanskje tre eller fire ulike hovedtariffavtaler og lønnsystemer fordi LO Stat, YS Stat og Unio ikke blir enige om en felles strategi og løsning? Hvor store endringer blir det i dagens lønnsystem i betydningen innplasseringer, lønnsta-

bell og lønnsrammer? I forlengelsen av dette – hvis man får en ytterligere oppsplitting av avtalestrukturen i staten, hvilken tariffavtale skal uorganiserte arbeidstakere følge?

Partene ble i 2016 enige om å utrede forenklinger i lønssystemet med mål om å iverksette disse i mellomoppgjøret i 2017. Akademikerne og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) kom til enighet om en løsning som innebærer at det i hovedtariffavtalen mellom de to ikke lenger er en lønnstabell med lønnstrinn, og der all lønn fordeles lokalt. For de øvrige hovedsammenslutningene i staten ble ikke lønssystemet tema i mellomoppgjøret. Det foreligger imidlertid en utredning som skisserer alternative modeller for et framtidig lønssystem i staten. En prosjektgruppe med deltakelse fra KMD, Unio, LO og YS beskriver tre mulige veier å gå; en forenklet variant av dagens lønssystem, et system der all lønnsforhandling skal skje lokalt, og en kombinasjonsløsning med sentrale rammer og lokale fullmakter.

LO Stat, YS Stat og Unio har opptrådt koordinert i lønnsforhandlingene i staten på store deler av 2000-tallet. Dette innebærer blant annet at de har levert felles krav og gjennomført felles mekling. Etter storstreiken i staten i 2012, har derimot koordineringen dem imellom blitt svakere. I 2016 klarte for eksempel de tre ikke å samordne seg i forkant av lønnsoppgjøret, selv om de i praksis opptrådte samlet etter hvert som forhandlingene skred fram. Et sentralt spørsmål i 2018 er om disse tre organisasjonene vil holde sammen i 2018 eller om samholdet sprekker. I sistnevnte tilfelle kan resultatet bli at staten har fire – ikke to – hovedtariffavtaler.

Det største tariffområdet i offentlig sektor er avtalene mellom KS og forbundene i kommunal sektor. I tillegg kommer Oslo kommune, som er eget tariffområde med over 50 000 arbeidstakere. I de senere årene er det særlig lønnsoppgjørene i kommunesektoren, og først og fremst KS-området, som har vært krevende, med større streiker i 2008, 2010, 2012 og 2014. De mange kommunestreikene har imidlertid ingen klar fellesnevner, og partene i KS-området har i løpet av de siste årene blitt enige om vesentlige endringer i lønssystemet. Man har også ved flere anledninger utnyttet mulighetene ved at avtalene er toårige, og klart å komme fram til enighet gjennom å forhandle lønnstillegg for både første og andre avtaleår. I en situasjon der den økonomiske rammen stort sett er gitt, vil tautrekkingen dreie seg om fordelingen mellom lokale og sentrale tillegg og eventuelt om noen grupper skal prioriteres gjennom høyere sentrale tillegg. Lønnsstatistikken i kommunal sektor – som legges fram i egen rapport – vil avdekke om noen grupper kommer dårligere ut enn andre. SSBs lønnsstatistikk tyder for eksempel på at lærere er blant dem som har hatt lav lønnsvekst, noe som kan utløse krav om et ekstra løft hvis dette ikke kan forklares ved strukturelle endringer blant arbeidstakerne (eldre arbeidstakere slutter og erstattes av unge med kort lønnsansiennitet). Det temaet som utløste lærerstreiken i 2014, arbeidstidsord-

ningene for undervisningspersonalet, er imidlertid ikke på dagsordenen. Særvartalen som utløste den langvarige lærerstreiken i 2014 ble prolongert for to år, og gjelder nå ut 2019.

I KS-området oppnådde Akademikerne en viss kontroll over lønnsdannelsen for egne medlemsgrupper allerede i 2002, gjennom et eget kapittel i hovedtariffavtalen for akademikerstillinger der lønnsdannelsen skjer lokalt. En lignende ordning er så langt ikke oppnådd i Oslo kommune, men er et tema som kan komme på forhandlingenes dagsorden.

Et annet stort tariffområde som regnes som offentlig sektor, er helseforetakene. Selv om det opp gjennom årene har vært flere streiker innen Spekter Helse, er ikke tariffområdet spesielt streikeutsatt sammenlignet med kommunal sektor. Prinsipielle spørsmål har likevel potensial til å utløse konflikter. En langvarig streik blant legene i 2016 om arbeidstid og arbeidsplaner, resulterte i et langt etterspill med lønnsnemnd og sak for Arbeidsretten. En endelig løsning kom først i januar 2018, da partene kom fram til en ny avtale, noe som kan peke i retning av at partene i 2018 kan ønske seg et fredelig lønnsoppgjør.

Nøtt for partene i frontfaget: «arbeid utenfor bedrift» og etterdønningene etter verftssaken

I forhandlingene om frontfaget vil Fellesforbundet og Norsk Industri måtte ta fatt på krevende forhandlingstema som direkte eller indirekte knytter an til lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere. To tema er allerede kjent:

- spørsmålet om i hvilke situasjoner industrioverenskomstens bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår for arbeid utenfor bedrift skal anvendes («kapittel 8 i VO-delen»), og
- hvordan tariffavtalens bestemmelser for reise, kost og losji kan formuleres slik at de kan inngå i et allmenngjøringsvedtak uten å komme i strid med EØS-avtalen.

Begge disse temaene gjelder bestemmelser som har vært en del av tariffavtalen i lang tid. Bestemmelsene er imidlertid utfordret av nye driftsformer og av at virksomheter innen tariffområdet nå sysselsetter mange arbeidstakere som er i Norge på kort opphold eller bruker utenlandske tjenesteleverandører. Temaene har kommet på dagsordenen etter flere runder i rettsvesenet. Dette gjelder for det første verftssaken, som dreide seg om gyldigheten av vedtaket som innebar en allmenngjøring av enkelte av industrioverenskomstens bestemmelser. Denne saken tapte arbeidsgiversiden, men Høyesteretts dom har blitt innklaget for EFTAs overvåkningsorgan, ESA.

I forkant av lønnsoppgjøret i 2016 vant arbeidsgiversiden en annen tvist knyttet til de samme bestemmelsene. De såkalte reisebestemmelsene (VO kapittel 8) var gjenstand for en dom i Arbeidsretten i 2015 ([Langsethdommen](#)), hvor Norsk Industri og medlemsbedriften Brødrene Langset AS i hovedsak fikk gjennomslag for sitt syn om at bestemmelsene ikke skulle anvendes i en situasjon der det ble opprettet en enhet (bedrift) i tilknytning til anlegget og de utenlandske arbeidstakerne ble ansatt i denne. Uenigheten sto om fortolkningen av begrepet «bedrift» i tariffavtalen, men striden dreier seg også om hvilke kostnader en arbeidsgiver pådrar seg og hvilke rettigheter ansatte skal ha når de utfører oppdrag på ulike anlegg. Denne dommen var bakgrunnen for at partene i lønnsoppgjøret i 2016 ble enige om å utrede tematikken i tariffperioden, det vil si fram mot 2018. Mye tyder på at partene så langt ikke har kommet til en løsning, og at dette blir en del av forhandlingene i årets oppgjør.

Verftssaken omhandler de samme bestemmelsene, men i denne saken er det ikke tilstrekkelig at partene finner en løsning, de bør bli enige om en endring som også

kan aksepteres av ESA. Beslutningen om å allmenngjøre deler av industriovertenskomsten til å gjelde skips- og verftsindustrien, innebar at utenlandske arbeidstakere som ble sendt til Norge for å arbeide (utstasjonert) på norske verft fikk rett til reise, kost og losji etter tariffavtalens reguleringer. Høyesterett slo fast at dette ikke var i strid med EØS-avtalen, men ESA er av en annen oppfatning. I 2016 åpnet ESA en sak mot Norge. I og med at allmenngjøringsvedtaket bygger på tariffavtalens bestemmelser, må avtalebestemmelsene endres for at allmenngjøringsvedtaket skal være i tråd med kravene til ESA. Regjeringen har derfor bedt partene i tariffavtalen om å finne fram til formuleringer som ligger innenfor EØS-avtalen og utsendingsdirektivets bestemmelser. En mulig løsning er å endre beregningen av disse satsene slik at de blir mer forutsigbare for utenlandske selskaper med oppdrag i Norge.

Disse sakene har bidratt til et spent samarbeidsklima mellom partene i frontfaget – Fellesforbundet og Norsk Industri – over lang tid. Uenigheten dreier seg i liten grad om ulikt syn på lønnsbetingelsene for den tradisjonelle norske arbeidskraften i tariffbundne bedrifter. Konfliktene springer ut av ulikt syn på hvilke lønns- og arbeidsbetingelser arbeidstakere fra Øst-Europa skal ha, og da særlig arbeidstakere som pendler til og fra hjemlandet. Mens arbeidsgiversiden oppfatter det som urimelig at disse skal ha kompensasjon som om de pålegges å jobbe hjemmefra, mener Fellesforbundet at en praksis der disse ikke får samme kompensasjon, bidrar til sosial dumping, og at de som er ansatt direkte i bedriftene konkurreres ut. Dermed legges det også et press på vilkårene for den tradisjonelle norske arbeidskraften.

Selv om stridighetene om disse bestemmelsene har pågått lenge, er det ikke gitt at det blir noen løsning. Det er også usikkert om en eventuell løsning vil omfatte begge disse spørsmålene, eller bare ESA-saken. Dersom man ikke får en løsning på spørsmålet om reise, kost og losji som tilfredsstillter kravene fra ESA, vil myndighetene måtte vurdere hvordan de håndterer saken videre. Reisebestemmelser finnes også i andre allmenngjorte tariffavtaler.

Arbeidskonflikter eller enighet?

Et spørsmål som ofte dukker opp i forbindelse med tariffoppgjørene, er om det er grunn til å vente mange arbeidskonflikter/streiker. Erfaringen tilsier at det kan være vanskelig å spå om dette, men at det er få, om noen, hovedoppgjør som er gjennomført uten at det er kommet til streik på ett eller annet tariffområde. Frontfaget peker seg ut som et område som sjelden er i konflikt. Da streiken kom, var det som en reaksjon fra medlemmene på et resultat som de mente ikke var godt nok: Fellesforbundets medlemmer stemte ned resultatet for verkstedoverenskomsten i 1996. Dermed var den første streiken på drøye 50 år innen den viktige verkstedindustrien et faktum.

Noen overenskomster har oftere enn andre havnet i konflikt, uten at det derfor er mulig å spå om sannsynlighetene før kravene er på bordet og forhandlingene er i gang. Kanskje er det slik at en godt kommunisert økonomisk ramme – som legges fram nesten parallelt med resultatet i frontfaget – bidrar til mindre usikkerhet, og også til færre muligheter til å forsøke å «forhandle oppå» dette resultatet. Samtidig dreier en god del av de senere årenes streiker seg ikke om lønn, men om andre tema. Vi vet at uenighet om prinsipielle spørsmål gir mer langvarige streker enn tilfeller der uenigheten går på lønn og der man kan møtes på midten etter noen tid. Pensjon er likevel et krevende tema å gå til streik på, iallfall hvis det ikke dreier seg om de helt store uenighetene. En løsning på de temaene som står på dagsordenen i 2018 vil kreve myndighetenes assistanse, og en arbeidskonflikt kan like gjerne vanskeliggjøre trepartsløsninger, som å fremme slike.

For arbeidstakerorganisasjonene vil spørsmålet om enighet eller konflikt også dreie seg om medlemmenes ønsker og forventninger. En arbeidskonflikt er krevende og må være forankret i krav det er bred oppslutning om. Samtidig er risikoen der for et nei i en uravstemning, noe enhver forhandlingsleder vil unngå, siden de fleste forhandlingsresultatene i et hovedoppgjør sendes ut til avstemning blant berørte medlemmer. Et siste forhold er at begge parter ikke bare vil vurdere hva som kan oppnås ved en arbeidskonflikt (streik eller lockout), men også hvordan man kan få avsluttet konflikten på en måte som tjener ens interesser.

Før lønnsoppgjøret 2018

Dette notatet er en analyse av hvilke tema vi forventer vil stå på dagsordenen i lønnsoppgjøret 2018, og hvilke utfordringer partene vil møte i forhandlingene. Lønnsoppgjøret i 2018 er et hovedoppgjør, noe som innebærer at de aller fleste norske landsdekkende tariffavtalene skal reforhandles. Ulike pensjonsspørsmål vil være blant de mest krevende sakene i så vel privat som offentlig sektor. I tillegg skal partene bli enige om størrelsen på lønnstilleggene, de skal bli enige om lønnssystemet i staten, og partene i industrien skal finne en løsning på flere saker som direkte eller indirekte knytter an til lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2018:05
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10270