



Dokument nr. 8:23

(2002-2003)

Privat forslag fra stortingsrepresentantene Jan Koløy, Per Sandberg og Carl I. Hagen

Forslag fra stortingsrepresentantene Jan Koløy, Per Sandberg og Carl I. Hagen om overføring av forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet fra staten til fylkeskommunen/ kommunen

Til Stortinget

BAKGRUNN

Dagens praksis når det gjelder lønnsforhandlinger i skolen innebærer at arbeidsgiveransvaret i realiteten er todelt. Kommuner og fylkeskommuner har arbeidsgiveransvaret i forhold til den enkelte lærers arbeidskontrakt, mens staten er forhandlingspart i lønnsoppgjørene. Gjennom sin rolle har staten myndighet til å gi instruksjoner og endre lønns- og arbeidsbetingelser, uten at fylkeskommuner og kommuner har innflytelse over resultatet. Denne ansvarsdelingen medfører problemer både av praktisk og prinsipiell karakter. Lærerne er den eneste yrkesgruppen i Norge og Norden hvor arbeidsgiver ikke har forhandlingsrett overfor sine arbeidstakere. De siste års lønnsoppgjør for lærerne har medført store økonomiske belastninger på kommunenes økonomi. Staten og lærerorganisasjonene har blitt enige om svært kostbare lønnsoppgjør for yrkesgruppen, mens kommunene ikke har fått kompensert disse ekstra kostnadene fra staten i tilstrekkelig grad. Denne situasjonen er uholdbar da det etter forslagsstillernes mening er av avgjørende betydning at kommunene selv får anledning til å forhandle med sine ansatte yrkesgrupper ut fra de økonomiske rammer de har til disposisjon. Med dagens forhandlingspraksis når det gjelder undervisningspersonalets lønn er det vanskelig for kommuner og fylker å budsjettere, samt styre de midlene som er til disposisjon. Å gi kommunene og fyl-

kene ansvaret for lønnsforhandlingene med undervisningspersonalet, vil gjøre det lettere for dem å utnytte sine ressurser på en bedre måte enn i dag. Kommuner og fylker betaler en stadig større andel av kostnadene i skolen, og det er derfor viktig at de har innflytelse på lærernes lønnsutvikling.

Det vil kunne være hensiktsmessig at kommuner og fylker selv står for forhandlingene med sitt pedagogiske personale da det kan være lokale forhold og organisering som krever differensiering. Med en statlig avtale vil disse lokale forskjellene ikke bli tatt hensyn til, og en har i realiteten et rigid og lite fleksibelt system. De avtaler som lærerorganisasjonene inngår sentralt vil innvirke på andre yrkesgruppers lokale lønnsoppgjør, og i verste fall medføre at det blir mindre igjen til disse gruppene. Hele systemet er derfor etter forslagsstillernes mening urettferdig, og forskjellsbehandler lærerne som yrkesgruppe på bekostning av andre yrkesgrupper som har sitt daglige virke i fylker og kommuner.

Historikk

Lærernes lønn ble tidligere fastsatt av den enkelte kommune. Staten hadde imidlertid myndighet til å fastsette minstelønnene. Dette systemet ble endret ved lønnsregulativet av 1948 og ved lovendring samme år, som gav Stortinget i oppgave å fastsette lærerlønningene. Endringene ble begrunnet i et ønske om like lønnsvilkår for alle lærere, uavhengig av hvor i landet en jobbet. I 1949 ble det innført en landstariff som gav en sterkt begrenset adgang til å gi kommunale tillegg.

Ved kongelige resolusjoner i 1958, 1960 og 1963 ble de forskjellige lærergruppene ført inn under tjenestetvistloven. Begrunnelsen for dette var ønsket om en enhetlig standard og lik behandling av offent-

lige arbeidstakere. Lærerne ble, som andre grupper staten var lønnsfastsettende instans for, ansett å stå i samme stilling som statstjenestemenn.

Ved utarbeidelsen av grunnskoleloven av 1969 ble det bestemt at timetallet i hele lærerstillinger skulle fastsettes i regulativet i forbindelse med lønnsavtaler. Denne lovbestemmelsen er bakgrunnen for at staten har myndighet til å binde kommunene til avtaler med lærerorganisasjonene også når det gjelder leseplikter.

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen reiste forslag om overføring av arbeidsgiveransvaret til kommunene i NOU 1982:27. Forslaget ble drøftet i Ot.prp. nr. 63 (1986-1987). Departementet gikk i denne proposisjonen inn for en slik overføring på sikt, og Stortingets undervisningskomité var enig i dette. Komiteen fremhevet det som viktig at alle kommunalt/fylkeskommunalt ansatte ville få samme forhandlings situasjon. Det har i tillegg vært foretatt vurderinger senere, uten at det konkret har blitt gjennomført en overføring av forhandlingsansvar fra staten til kommuner/fylker. I 1995 gikk KS til sak mot staten for å få prøvd lovligheten av at staten forplikter kommuner og fylkeskommuner gjennom avtaler, en sak KS tapte.

Fra og med tariffoppgjøret 2000 fikk primærkommunene og fylkeskommunene gjennomføre lokale forhandlinger med lærerne. Disse forhandlingene kommer imidlertid i tillegg til de sentrale, og skal fordele en økonomisk ekstrapott til lærerne. Denne praksisen åpner opp for en differensiert lønnsdannelse i større grad enn tidligere, og den åpner opp for lokale lønnsforhandlinger i tillegg til de sentrale.

Grøholt-utvalgets konklusjoner

I Regjeringskonferansen 31. januar 1990 ble det besluttet nedsatt en arbeidsgruppe som fikk i mandat å gjennomgå innholdet i og ansvaret for tariffområdet for lærerne. Arbeidsgruppen var interdepartemental og ble ledet av departementsråd Knut Grøholt. Innstillingen fra arbeidsgruppen forelå i april 1991, og inneholdt blant annet følgende konklusjoner:

Dagens ordning er spesiell fordi forhandlingsansvaret for lønnsdannelsen ligger hos staten, mens arbeidsgiveransvaret hviler på kommune/fylkeskommune. Videre er dagens tariffsystem lite egnet som virkemiddel for å søke nasjonal styring i skolesektoren. Lov, forskrifter, budsjettvedtak mv. bør være tilstrekkelige styringsmidler for skoleverket som det er i alle andre sektorer, som for eksempel helse- og sosialsektoren. Overføring av forhandlingsansvaret vil være i samsvar med det finansielle ansvarsprinsippet, samt sørge for at alle sider av arbeidsgiveransvaret er samlet hos kommuner og fylkeskommuner. Utvalget peker på at tariffavtalene for skoleverket ikke har vært brukt som styringsmiddel, men at disse snarere

har vært til hinder for oppnåelse av nasjonale mål og effektiv drift. Særaftalene hindrer etter utvalgets mening statens styring av skoleverket. Dette har sammenheng med avtalens utforming, uavhengig av hvor forhandlingsansvaret blir plassert. Utvalget mener det er en forutsetning for nasjonal styring av skoleverket og for effektiv og hensiktsmessig drift av skoleverket at tariffavtalene for undervisningspersonalet revideres og normaliseres.

Kommunenes Sentralforbund

KS-leder Halvdan Skard uttaler i en artikkel 11. november 2002 på organisasjonens internettsider:

"Å få samlet arbeidsgiveransvaret for lærerne gjør at kommuner og fylker kan ivareta sitt ansvar både som skoleeiere og arbeidsgivere på en bedre måte."

Kommune-Norge har lenge arbeidet for at lærerne skal behandles på lik linje med de andre yrkesgruppene som er ansatt i kommuner og fylker, og norsk arbeidsliv for øvrig. KS påpeker at det er viktig å behandle lærere og andre yrkesgrupper likt, noe forslagsstillerne stiller seg bak. KS har ved gjentatte anledninger ytret ønske om at forhandlingsansvaret for pedagogisk personale skal være et kommunalt anliggende.

Sveriges erfaringer

1. januar 1991 ble forhandlingsansvaret for de svenske lærerne overført fra staten til lokalforvaltningen. Sverige har høstet god erfaring med sitt system som gir muligheten til å stimulere lærerne til å skape en spennende og god skole lokalt. I tillegg til at lønnsforhandlingene er flyttet fra staten til lokalforvaltningen, åpnes det opp for en differensiert avlønning der lærerne kan få en ekstra påskjønnelse for den jobben de utfører. Lønnsutviklingen for lærerne i Sverige har vært positiv etter at forhandlingsansvaret ble overført til kommunene. Det forhandles frem en sentral ramme, og deretter inngås det lokale avtaler i den enkelte kommune. Det svenske systemet har medført at skolen har fått et mer fleksibelt system som gir muligheter både for lærere og arbeidsgivere til å tilpasse arbeidstid og arbeidsform til de lokale behovene.

Myter og virkelighet

Spørsmålet omkring hvor det offentlige forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet bør ligge, skaper tradisjonelt en høylydt debatt, myter og skremselspropaganda. Det er grunn til å understreke at det avtaleverket som foreligger mellom staten og lærerne må videreføres inntil de eventuelt blir endret

gjennom forhandlinger mellom nye aktører. Dette innebærer selvsagt at ingen lærere vil gå ned i lønn som følge av at forhandlingsansvaret blir flyttet fra staten til kommunene/ fylkene. Det blir videre hevdet at kommunesektoren vil forsøke å løse eventuelle rekrutteringsproblemer til læreryrket ved å senke kompetansekravet, eller ansette de som ikke er kvalifisert for å spare penger. Det er i den forbindelse grunn til å minne om at Stortinget fastsetter kompetansekrav for det pedagogiske personalet gjennom lov og forskrift. Kommunene og fylkene er gjennom disse forpliktet til å ansette de best kvalifiserte.

FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber Regjeringen overføre forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet fra staten til fylkeskommunen/kommunen.

12. november 2002